

بسم الله وبعد: تم الرفع بحمد الله من طرف بن عيسى ق متخرج من جامعة المدية سنة 2007

للتواصل وطلب المذكرات :

بريدي الإلكتروني: benaissa.inf@gmail.com

MSN : benaissa.inf@hotmail.com

Skype :benaissa20082

هاتف : 0771087969

دعوة صالحة بظهر الغيب....

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة منتوري ــ قسنطينة

كــليــة الحقــوق

بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

فرع المؤسسات السياسية و الإدارية

تـــحت عــنــوان

مجلس المحاسبة:
نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية

إعــداد الطــالب:

أمجـــوج نــوار

تحت إشراف الأستاذة الدكتورة:

مـــوسى زهــيـــة

لجـــنـــة المنـــاقــشـــة

- الدكتور : زغــداوي محمد، أستاذ محاضر، جامعة قسنطينة .... رئيسا
- الأستاذة الدكتورة: موسى زهية، أستاذ التعليم العالي، جامعة قسنطينة........ مشرفا و مقررا
- الدكتور : رحــال أحمد، أستاذ محاضر، جامعة قسنطينة...............................عضوا

السنة الجامعية 2006 ــ2007.

شكر و تقدير

لا يسعني و أنا أضع اللمسات الأخيرة لهذا البحث، أن أتقدم بكامل شكري و خالص عرفاني إلى كل الذين قدموا لي يد العون و المساعدة ، و أخص بالذكر و في المقام الأول،الأستاذة الفاضلة الدكتورة موسى زهية و التي تكرمت بإشرافها على إنجازها هذه المذكرة ومنحتني الكثير من وقتها الثمين في سبيل التوجيه و الإرشاد ، و وجدت لديها كل التشجيع و التفهم و المساعدة، و لولا توجيهاتها و نصائحها القيمة ما استطعت إتمام هذا البحث.

كما أتقدم كذلك، بجزيل الشكر و التقدير و العرفان إلى الأستاذين الفاضلين: الدكتور زغداوي محمد و الدكتور رحال أحمد،اللذين قبلا المشاركة في لجنة مناقشة و تقييم هذا البحث، و في نفس هذا المقام أتوجه كذلك بالشكر الخالص إلى السيد تواتي يحي، قاضي بالغرفة الإقليمية لمجلس المحاسبة بقسنطينة، على المساعدة التي تفضل بها طيلة فترة إنجاز هذا البحث، و شرفني بحضوره كعضو شرفي أثناء مناقشة هذه الرسالة.

دون أن أنسى السيد رئيس المجلس العلمي و جميع الأساتذة الأفاضل، أعضاء هذه الهيئة الموقرة و خصوصا الأخت الفاضلة كحال نادية المكلفة بمصلحة الدراسات العليا بكلية الحقوق، عما بذلوه من عناية في سبيل توفير الظروف المناسبة، و التي ساعدت على إعداد هذا البحث و تقديمه للمناقشة، فليجدوا هنا خالص عرفاني لهم بهذا الجميل.

أمجوج نوار

مـــقـــدمـــة

يوجد ضمن البناء المؤسساتي للدول الحديثة جهاز أعلى للرقابة المالية، تطلق عليه تسميات مختلفة و يأخذ أشكال وأنظمة قانونية متعددة، يصعب تقسيمها و ترتيبها وفق معايير محددة، و بالرغم من ذلك فهي تلتقي فيما بينها في خصائص أساسية مشتركة، تسمح بتصنيفها وفق نموذجين رئيسيين و هما: النموذج الأنجلوسكسوني و يختص فيه بممارسة وظيفة الرقابة المالية جهاز أعلى للحسابات ملحق بالهيئة التشريعية، يمارس رقابة إدارية و ليست قضائية، و تطبق هذا النظام أساسا كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ويشكل نموذجا تأخذ به دول أخرى عديدة، أما النموذج الثاني فنجد تطبيقه في فرنسا، حيث يتولى وظيفة الرقابة المالية فيها جهاز أعلى للرقابة المالية، يتمتع بالاستقلالية في تنظيمه و تسييره، و يمارس رقابة مالية لاحقة و ذات طبيعة قضائية، ويشكل هذا النظام نموذجا تتبعه دول عديدة، و لكن تطبيقه يتم بأشكال متباينة من دولة إلى أخرى و من نظام إلى آخر[1].

و يضيف البعض من الدارسين، نموذجا آخر للرقابة المالية كنظام مستقل بذاته يجمع بين بعض خصائص النظامين السابقين، و يعرف بنظام الرقابة شبه القضائية و يختص بممارسة الرقابة المالية فيه ، جهاز يتمتع بالاستقلالية و يشبه من حيث تنظيمه وعمله للهيئات القضائية، لكنه لا يملك أي سلطة لتوقيع العقوبات، و يجد هذا النظام أساسا تطبيقه في ألمانيا، وهو نفس النموذج الذي يتبعه مجلس المحاسبة الذي أنشأته المجموعة الأوروبية بموجب إتفاقية بروكسل المبرمة في 22 جويلية 1975[2].

---

[1]- Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta : Droit Budgétaire, 3ème édition, Librairie de la Cour de cassation (L.I.T.E.C), Paris, France, 1999, Page 878.
Voir aussi : Jacques MAGNET : « Classification des institutions supérieures de contrôle », article publié in, Revue Française de Finances Publiques (R.F.F.P) n°36, L.G.D.J Paris ,France, année 1991, pp 9-12.

[2] - Christian DESCHEEMAEKER : La Cour des comptes, 2ème édition, Editions la documentation Française, Paris, France, 1998, pp 200-201.
Voir aussi : Gilbert OROSONI : « La Cour des Comptes des Communautés européennes », article publié in R.F.F.P n° 36, année 1991, L.G.D.J, Paris, France, pp 77-89.

أما بالنسبة للجزائر، و بالنظر إلى طبيعة النظام المالي الذي عملت على تطبيقه بعد حصولها على الإستقلال و الذي يستلهم معظم قواعده من التشريع الفرنسي، فهي تصنف ضمن الدول التي تطبق نظام للرقابة المالية من النموذج الفرنسي، أي إنشاء جهاز مستقل عن السلطتين التشريعية و التنفيذية، يختص بممارسة رقابة مالية لاحقة ويتمتع في ذلك بصلاحيات قضائية، لكن هذا لا يعني أن مجلس المحاسبة في الجزائر هو مطابق تماما في تنظيمه و عمله للنموذج الفرنسي، فهو يتشابه معه في جوانب معينة و يبتعد عنه في جوانب أخرى كثيرة، ذلك أن مجلس المحاسبة في فرنسا هو مؤسسة عريقة جدا ، يعود في نشأته إلى سنة 1807 و تمتد جذوره إلى ما قبل هذا التاريخ بكثير، حيث تطور عبر مراحل زمنية طويلة، ساير فيها مختلف التطورات السياسية و الإقتصادية التي عرفها المجتمع الفرنسي، عرف فيها كيف يحافظ على وجوده و عمل على توسيع صلاحياته و تدعيم مكانته بشكل تدريجي، إلى أن أصبح يشكل في الوقت الحالي إحدى دعائم النظام الديمقراطي في فرنسا و يشكل نموذجا للرقابة المالية، تتبعه الكثير من الدول في العالم[1].

و من ثم فإن هذا النظام للرقابة للمالية الذي استلهم منه المشرع الجزائري يشكل ثمرة تجربة طويلة من الزمن، و يستجيب لعوامل متعددة ترتبط بالمجتمع الذي نشأ فيه،

---

[1]ــ نشأ مجلس المحاسبة في فرنسا بصدور القانون المؤرخ في 16 سبتمبر 1807، و يرى فقهاء القانون الفرنسي بأن هذا الجهاز ما هو إلا امتداد لهيئات سابقة له كانت تختص بالرقابة المالية و هي غرفة الحسابات التي أنشأت في سنة 1319 و التي تم إلغاؤها بعد قيام الثورة الفرنسية و تعويضها بمكتب للمحاسبة تابع للجمعية التأسيسية بموجب قانون 17سبتمبر 1791 و الذي تم تعويضه فيما بعد بلجنة المحاسبة الوطنية بموجب قانون 09 ديسمبر 1795 و التي استمر وجودها إلى غاية إنشاء مجلس المحاسبة بصدور القانون السالف ذكره.

للتفصيل أكثر في هذا الموضوع، أنظر:

- A.P de MIRIMONDE : La Cour des comptes, Librairie du Recueil SIREY, Paris France, 1947, pp 18-44.
- Jacques MAGNET : La Cour des comptes, Berger-Levrault, Paris France, 1986, pp 33-46.

و محاولة تطبيقه في بيئة أخرى غير تلك التي نشأ فيها ، تقتضي تكييفه مع واقع المجتمع و طبيعة احتياجاته، و هذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال محافظته على المبادئ العامة التي يقتضيها هذا النموذج من الرقابة، أما فيما يخص كيفية تنظيمه لمجلس المحاسبة و تحديد اختصاصاته، فإنه حرص على إيجاد قواعد تختلف نسبيا عن تلك التي نجدها في القانون الفرنسي، و هذا بغرض إيجاد نظام للرقابة المالية يتوافق مع خصوصيات النظام المالي الجزائري و يستجيب لمتطلباته و هذه القواعد هي بمثابة معالم مميزة للنظام القانوني لمجلس المحاسبة في الجزائر مقارنة مع النموذج الأصلي الذي استلهم منه قواعده، و مع أنظمة الرقابة المالية التي تطبقها الدول الأخرى و التي تصنف ضمن نفس هذا النموذج.

و حتى يتسنى لنا فهم التصور الذي أوجده المشرع في تنظيمه لوظيفة الرقابة المالية اللاحقة، و الوقوف على مبررات أخذه بهذا النموذج دون اختياره لأشكال أخرى من الرقابة، ربما قد تكون أكثر نجاعة و فعالية من النظام المطبق، فإنه من الضروري الرجوع إلى أهم النصوص القانونية التي أسست لنشأة و تطور مجلس المحاسبة، لدراستها و تحليلها و إبراز الظروف التي صدرت في ظلها، في محاولة لتوضيح الطبيعة القانونية لهذا الجهاز و تشكيلته البشرية، و من ثم الوقوف على حقيقة الدور المنوط به و الوسائل القانونية التي يتوفر عليها في سبيل ذلك.

و يعود أول ظهور لمجلس المحاسبة في الجزائر إلى القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980[1]، تطبيقا للمادة 190 من دستور22 نوفمبر 1976[2] و بإنشائه لمجلس للمحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، تم التأسيس كذلك و لأول مرة لظهور شكل جديد في ممارسة الرقابة المالية على نشاط الهيئات العمومية، يتمثل في الرقابة المالية

---

[1] ـــ الجريدة الرسمية، العدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980، صفحة 234.

[2] ـــ تم تعديل الفقرة الأولى من المادة 190 من دستور 1976 بموجب القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 ، الجريدة الرسمية ، العدد 03، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 1980.

ذات الطبيعة القضائية، تختلف عن الأشكال الأخرى من الرقابة المالية التي عرفها القانون الجزائري و التي كانت موجودة قبل هذه الفترة.

و رغم حداثة هذه التجربة، و طبيعة النظام السياسي و الإقتصادي الذي نشأ في ظله هذا الجهاز، فإن التصور الذي تبناه المشرع حول كيفية تنظيم مجلس المحاسبة و وظيفته، كان أكثر وضوحا مقارنة مع القانون رقم 90-32 و الذي صدر بصفة لاحقة بتاريخ 04 ديسمبر 1990[1] ، تطبيقا للمادة 160 من دستور سنة 1989.

خلال المرحلة الإنتقالية ، شهدت البلاد تطبيق الأحكام التي تضمنتها أرضية الوفاق الوطني، ولقد حددت هذه الأخيرة ضمن أولوياتها و أهدافها السياسية إضفاء الطابع الأخلاقي في تسيير الشؤون العمومية و تعزيز وظائف الرقابة[2]، و في ظل هذا المسعى عمل المجلس الوطني الانتقالي في إطار الوظيفة التشريعية الموكلة إليه ، على إصدار نص تشريعي آخر يلغي أحكام قانون سنة 1990 و يعيد النظر في تنظيم مجلس المحاسبة و تسييره، و يتمثل في الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995[3] و مازالت أحكام هذا النص سارية المفعول إلى غاية الوقت الحاضر، و لم يطرأ عليها أي تعديل يذكر رغم ما تضمنه دستور سنة 1996 من تغيير يمس النظام القضائي الجزائري، و يترتب عنه تأثير على وضعية مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية وهذا فيما يخص تنظيم طرق الطعن في القرارات التي يصدرها[4].

---

[1] ــ الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990، صفحة 1690.

[2] ــ انبثقت هذه الوثيقة عن ندوة الوفاق الوطني المنعقدة بتاريخ 26 جانفي 1994، و تم بموجبها إنشاء مجلس وطني انتقالي ليحل محل المجلس الشعبي الوطني الذي لم يتم انتخابه بعد، و كان يمارس الوظيفية التشريعية عن طريق إصدار الأوامر، تم نشرها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 – الجريدة الرسمية، العدد 06 لسنة 1994.

[3] ــ الجريدة الرسمية، العدد 39، لسنة 1995.

[4] ــ عرف النظام القضائي الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر1996 تطورا هاما، يتمثل في تكريس نظام الازدواجية القضائية (المادة 152)، و كان من المفروض أن يحدث تعديلا على الأمر رقم 95-20 بما يساير هذا التنظيم القضائي الجديد، يخص أساسا المادة رقم 110 منه التي تنص على

و يلاحظ من خلال مختلف هذه النصوص التي عرفها مجلس المحاسبة منذ تأسيسه و إلى غاية الوقت الحالي، أن المشرع حاول في تنظيمه لوظيفة الرقابة المالية مسايرة تلك التحولات السياسية و الاقتصادية التي تعرفها البلاد، و لقد حرص في كل مرة على المحافظة على نفس النمط من الرقابة المالية بجعلها رقابة لاحقة، أما فيما يخص تصوره لكيفية تنظيم مجلس المحاسبة و تشكيلته و كذا تحديده لاختصاصاته فإن موقفه لم يكن على نفس الدرجة من الاستقرار و الوضوح ، فقانون سنة 1980 و إن لم يمنح لمجلس المحاسبة الإستقلالية المطلوبة في ممارسة رقابته، فإنه كان على الأقل متوافقا و متطابقا في مضمونه مع التوجه السياسي و الإقتصادي الذي أوجده دستور سنة 1976، و من ثم فإنه كان أكثر وضوحا و دقة في تحديده لطبيعة هذا الجهاز و تشكيلته و في ضبط اختصاصاته، مقارنة مع قانون سنة 1990 الذي كان على درجة كبيرة من الغموض في نصوصه، و يعاب عليه العديد من النقائص في الكثير من الجوانب، و بالتالي فهو كان يشكل في حقيقة الأمر تراجعا كبيرا عما تضمنه قانون سنة 1980 من أحكام و ليس إصلاحا و تطويرا له .

و إنطلاقا من ذلك، فإن الأمر الذي صدر في سنة 1995، كان يندرج ضمن سياق إصلاح و معالجة الوضع الذي نتج عن تطبيق أحكام قانون سنة 1990، و الذي كانت له انعكاسات جد سلبية على نشاط مجلس المحاسبة ، و كان لزاما لتفعيل دور هذا الجهاز، إعادة النظر في كيفية تنظيمه و في تحديد اختصاصاته و العمل على إزالة مختلف الصعوبات التي كانت تعيق نشاطه، فهل الرؤية التي تضمنها هذا القانون كانت على درجة كافية من الوضوح في تحديد طبيعة مجلس المحاسبة و في تشكيلته ؟ و ما هي طبيعة الصلاحيات المخولة له لأداء وظيفته كهيئة عليا للرقابة المالية؟ و ما هي القواعد التي تحكم هذه الرقابة و النتائج التي تترتب عنها؟

أن قرارات مجلس المحاسبة قابلة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا، في حين نجد القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 (ج.ر 37 ، سنة 1998)، ينص في المادة 11 منه على أن مجلس الدولة يختص بالفصل في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.

إن مجمل هذه التساؤلات ، تستدعي تسليط الضوء على مجموعة من القضايا الهامة و المتعلقة بكيفية تنظيم و تسيير مجلس المحاسبة، و بكيفية تحديد اختصاصاته و طبيعة الصلاحيات التي يتمتع بها في ممارسته لوظيفته الرقابية ، و بالتالي فإن معالجتها تقودنا إلى دراسة هذا الجهاز من ناحيتين أساسيتين:

أولا ــ من الناحية العضوية: و سنحاول من خلالها دراسة مجمل القواعد التي تحكم مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه الهيكلي و كيفية تسييره، التشكيلة البشرية التي يتشكل منها هذا الجهاز، و المركز القانوني لمختلف الفئات التي تكونها.

ثانيا ــ من الناحية الوظيفية: و سنحاول من خلالها، دراسة القواعد التي تحكم وظيفة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، بإبراز أشكال الرقابة المالية التي يمارسها هذا الجهاز، تحديد الإجراءات التي تحكمها و طبيعة النتائج التي تترتب عنها.

و إنطلاقا من ذلك، فلقد قسمت هذا البحث إلى فصلين رئيسيين ، خصصت الفصل الأول منه لدراسة النظام القانوني لمجلس المحاسبة، حيث تعرضت في المبحث الأول إلى نشأة مجلس المحاسبة و تطوره القانوني و هذا عبر مرحلتين سياستين هامتين وهما: مرحلة تطبيق أحكام دستور 1976 (مطلب أول) و مرحلة التعددية الحزبية و التي شهدت تطبيق دستوري 1989 و 1996 (مطلب ثاني)، بينما تطرقت في المبحث الثاني إلى كيفية تنظيم المجلس و المركز القانوني لأعضائه، و هذا بدراسة القواعد التي تحكم تنظيمه وتسييره (مطلب أول)، و تلك التي تحدد المركز القانوني لأعضائه و تنظم سلطاتهم و مهامهم (مطلب ثاني).

أما المبحث الثالث، فقد حاولت فيه تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و اختصاصاته، و قد تعرضت فيه إلى المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة و في النشاط الذي يؤديه (مطلب أول)، ثم حددت النطاق الذي يمارس فيه اختصاصاته مقارنة مع أنواع الرقابة المالية الأخرى (مطلب ثاني).

أما الفصل الثاني، فقد خصصته لدراسة الناحية الوظيفية، حيث تطرقت فيه إلى أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، و الإجراءات التي تخضع لها، والنتائج

المترتبة عنها، ولقد خصصت المبحث الأول منه، لدراسة الشكل الأول للرقابة التي يمارسها هذا الجهاز و الذي يتمثل في إلزامية تقديم الحسابات، حيث أبرزت شكل تقديم الحسابات لرقابة مجلس المحاسبة و آجال إيداعها (مطلب أول)، ثم أبرزت الإجراءات التي تحكم عملية تقديم الحسابات و طبيعة النتائج المترتبة عنها (مطلب ثاني).

أما المبحث الثاني، فقد خصصته لدراسة الشكل الثاني لرقابة مجلس المحاسبة ويتمثل في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين (مطلب أول)، و مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين (مطلب ثاني)، حيث بينت طبيعة هذه الرقابة و أبرزت الإجراءات التي تخضع لها و النتائج المترتبة عنها.

والمبحث الثالث، خصصته لدراسة الشكل الثالث لرقابة مجلس المحاسبة ويتمثل في تقييم التسيير المالي للآمرين بالصرف، و في هذا المجال تعرضت إلى نوعين من الرقابة المالية يمارسهما هذا الجهاز، يتمثل النوع الأول في مراقبة نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية و هي رقابة ذات طبيعة إدارية (مطلب أول) و النوع الثاني يتمثل في مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، و هي رقابة ذات طبيعة قضائية (مطلب ثاني)، و أبرزت كذلك الإجراءات التي تحكم هذين النوعين من الرقابة و طبيعة النتائج المترتبة عنهما.

و ينبغي الإشارة، بأن هذه الدراسة تخص مجلس المحاسبة كهيئة رقابة مالية على نشاط الهيئات الإدارية العمومية، في حين أن رقابته لا تقتصر على هذا المجال فقط إنما تشمل مرافق و هيئات أخرى ذات أنظمة قانونية مختلفة لم يتم التطرق إليها في هذا البحث.

أما من حيث منهج الدراسة ومراعاة لطبيعة الموضوع، فقد إعتمدت على منهج وصفي مع المقارنة من حين لآخر مع النموذج الفرنسي الذي أستلهم منه المشرع قواعده و مع باقي أنظمة الرقابة المالية الأخرى المطبقة في بعض الدول الأخرى.

مما لاشك فيه، أن الباحث في مثل هذه المواضيع المتخصصة يصادف عائقا كبيرا، مرده إلى نقص المراجع والتي تفتقر إليها المكتبة الجزائرية بشكل كبير، و بقدر ما يشكل

هذا الجانب عائقا كبيرا، فهو بمثابة الحافز الذي دفعني إلى إختيار الموضوع و البحث فيه، محاولا تقديم إضافات جديدة في هذا المجال الذي يكتسي أهمية بالغة جدا، و لا سيما في الوقت الحاضر الذي أصبحت فيه الرقابة المالية مسألة جوهرية في تسيير الشؤون العمومية، و تشكل أولوية الأولويات بالنسبة للسلطات العمومية للحد من مظاهر الفساد المالي و محاولة ترشيد الاستهلاك العمومي، وقد يسمح هذا العمل المتواضع بالإجابة على مختلف التساؤلات التي يثيرها هذا الموضوع و يفتح آفاق لإنجاز أبحاث ودراسات أخرى في هذا الميدان.

الفصل الأول

النظام القانوني لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة، حيث تم إنشاؤه بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس1980[1] و هذا تطبيقا للمادة 190من دستور سنة 1976 و كرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة 160 منه و دستور سنة 1996 في المادة 170 منه، ويخضع مجلس المحاسبة حاليا في تنظيمه و تسييره لأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995[2]، كما يتمتع بنظام داخلي تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر1995[3]، والذي يحدد هياكله الإدارية و تشكيلاته القضائية و يضبط طرق تسييرها و تنظيمها.

أما من حيث تشكيلته البشرية، فإنه يتكون من أعضاء يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني يحدده الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة[4]، كما يتوفر على مستخدمين إداريين، يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية و الأجهزة التقنية و كذلك على كتابة الضبط ، وهم يعتبرون موظفون عاديون ويخضعون في مسارهم المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات و الهيئات العمومية.

و حتى يتسنى لنا فهم النظام القانوني الذي يخضع له هذا الجهاز، فإنه يتعين قبل كل شيء دراسة التطور القانوني لهذا الجهاز منذ نشأته و إلى غاية الوقت الحاضر من خلال مختلف النصوص القانونية التي نظمته (مبحث أول) ثم دراسة القواعد الأساسية التي

---

[1] ــ المشار إليه سابقا في المقدمة.

[2] ــ المشار إليه سابقا في المقدمة.

[3] ــ الجريدة الرسمية، العدد 72 لسنة 1995.

[4] ــ الجريدة الرسمية، العدد 48 لسنة 1995.

تحكم تسييره و تنظيمه في ظل القانون الحالي(مبحث ثاني) ليتم بعد ذلك تحديد طبيعته القانونية و اختصاصاته (مبحث ثالث)

المبحث الأول

تأسيس مجلس المحاسبة ومراحل تطوره.

يعود تأسيس مجلس المحاسبة إلى سنة 1980، و منذ نشأته و إلى غاية الوقت الحاضر عرف تطورات مستمرة ارتبطت بمختلف التحولات التي عرفتها البلاد في المجالات السياسية والإقتصادية، و لقد شهد خلالها تطبيق ثلاثة قوانين أساسية أوجدت أنظمة قانونية متميزة عن بعضها البعض ، انعكست على مكانة ودور مجلس المحاسبة.

وانطلاقا من هذه القوانين السالفة الذكر، يقسم الأستاذ رشيد خلوفي[1] المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى ثلاث مراحل أساسية، و هذا حسب الفترة الزمنية التي شهدها تطبيق كل نظام قانوني، و أما الأستاذ مسعود شيهوب فقد أوجد تقسيما آخر يركز فيه على القانون الذي صدر سنة 1995، بحيث قسم المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى مرحلة ما قبل صدور قانون سنة 1995 و هي المرحلة التي شملها تطبيق كل من القانون 80-05 والقانون 90-32 السالف ذكرهما و إلى مرحلة تطبيق الأمر رقم 95-20 و الذي مازالت أحكامه سارية المفعول إلى غاية الوقت الحاضر[2].

و سنحاول في دراستنا هذه، إيجاد تصنيف آخر يتجاوز المعيار الزمني لتطبيق النصوص القانونية السالفة الذكر، و يأخذ بعين الاعتبار مختلف التغييرات التي طرأت على المحيط السياسي و الاقتصادي الذي يعمل فيه مجلس المحاسبة، ذلك أن البلاد عرفت منذ استقلالها و إلى غاية الوقت الحالي تطورات سياسية و اقتصادية مستمرة أنتقلت

1 رشيد خلوفي : قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، 2005، ص 233 .

2- مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية ، 2005 ، ص 232.

فيها من نظام سياسي أحادي يكرس الاشتراكية إلى نظام سياسي تعددي ليبرالي و هذا التحول كانت له انعكاسات بارزة في تحديد العلاقة بين مختلف الأجهزة و السلطات العمومية، و على شكل توزيع الوظائف فيما بينها بشكل عام و على كيفية ممارسة وظيفة الرقابة المالية بشكل خاص.

و من ثم فإننا سنحاول، دراسة الوضعية القانونية لمجلس المحاسبة في ظل مرحلة الأحادية الحزبية أي في ظل دستور سنة 1976(مطلب أول) و في ظل مرحلة التعددية الحزبية و التي تبدأ منذ صدور دستور 1989 (مطلب ثاني).

المطلب الأول

التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في ظل دستور 1976.

يتفق فقهاء القانون الدستوري في الجزائر، على تحديد مرحلة الأحادية الحزبية بتلك الفترة التي سبقت صدور دستور سنة 1989، و هي الفترة التي شملها تطبيق أحكام دستورين رئيسيين، و هما دستور 1963 و دستور 1976.

بالنسبة لدستور سنة 1963، فإنه لم ينص على إنشاء مجلس للمحاسبة يتولى الرقابة المالية اللاحقة، و مع ذلك فإن هذه الفكرة كانت واردة في بعض النصوص التنظيمية التي صدرت في تلك الفترة و لكنها بقيت بدون تجسيد فعلي (فرع أول)، أما دستور سنة 1976 فقد نص صراحة على إنشاء هذا الجهاز في المادة 190 منه، و لم يتحقق ذلك على أرض الواقع إلا بعد مرور أربع سنوات تقريبا، أي بصدور القانون رقم 80-05 السالف ذكره (فرع ثاني)

الفرع الأول: **فترة غياب الرقابة المالية اللاحقة.**

قبل الحصول على الاستقلال، كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر يشكل امتدادا للنظام الفرنسي، حيث كانت مختلف الهيئات العمومية تخضع في تسييرها المالي لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي، و لم تنشأ بعد الاستقلال مباشرة أي هيئة لتحل محل مجلس المحاسبة الفرنسي، ذلك أن دستور سنة 1963 لم ينص على إنشاء هيئة تختص

بالرقابة المالية اللاحقة (فقرة أولى) و من ثم فإن التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة يعود إلى دستور سنة 1976، و لكن نشأته بصفة فعلية لم تتحقق إلا بعد صدور القانون رقم 80-05 المشار إليه سابقا (فقرة ثانية).

<u>الفقرة الأولى</u> : <u>في ظل دستور سنة 1963</u>.

لم يتضمن دستور سنة 1963، إلا على مادتين فقط تتعلقان بوظيفة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، حيث أقر في المادة 28 منه بصلاحية الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية على نشاط الحكومة بشكل عام ، بينما حددت المادة 38 منه الوسائل التي تتمتع بها هذه الهيئة لممارسة الوظيفة الموكلة إليها، و المتمثلة في حق الاستماع إلى الوزراء و حق توجيه السؤال الكتابي و السؤال الشفهي.

أما بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فإنه لم يرد في هذا الدستور إطلاقا ما يفيد وجودها وكيفية ممارستها، و يستخلص من هذا السكوت أن المؤسس الدستوري ترك مسألة تنظيم و ممارسة الرقابة المالية إلى الجهاز التنفيذي.

أما من حيث التنظيم، فإن المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية[1]، نص في المادة 03 منه على إنشاء هيئات عديدة تابعة مباشرة لوزير المالية تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية، و هي مجلس المحاسبة ، المفتشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخزينة ، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية و كذلك لجنة مراقبة المؤسسات الإقتصادية العمومية، لكن فكرة إنشاء مجلس للمحاسبة التي وردت في هذا النص بقيت بدون تجسيد فعلي ، و تم التخلي عنها فيما بعد بصدور المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19 أكتوبر1971[2] الذي ألغى أحكام المرسوم السابق وأعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية ، و قد تم بموجبه إلحاق كل من الوكالة القضائية للخزينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية والمفتشية العامة للمالية

---

[1] - الجريدة الرسمية، العدد 23، لسنة 1963

[2] ـــ الجريدة الرسمية، العدد 90، لسنة 1971

بوزارة المالية و لم يتطرق هذا المرسوم الأخير إلى وضعية مجلس المحاسبة و لجنة مراقبة المؤسسات العمومية[1] .

أما من حيث الممارسة، فقد ظهرت في تلك الفترة بوادر أولى لممارسة الرقابة المالية اللاحقة، تمثلت في تلك الرقابة التي كان يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي خلال الفترة الممتدة بين سنة 1968 إلى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية[2].

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>في ظل دستور سنة 1976 (من 1976 إلى 1980)</u>.

تما شيا مع المبادئ الذي تضمنها الميثاق الوطني، و الذي يعتبر الرقابة وظيفة أساسية لبناء الدولة الاشتراكية و ضمان السير الحسن و المتناسق لأجهزتها و تشكل كذلك أداة فعالة لحماية المجتمع و ثرواته من كل أشكال المساس بها[3]، فقد أولى دستور سنة 1976 أهمية بالغة لوظيفة الرقابة ، و خصص لها فصلا كاملا لتحديد كيفية تنظيمها و ممارستها (الفصل الخامس من العنوان الثاني).

و بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فقد تضمن على عدة مواد تعكس التصور الذي أوجده المؤسس الدستوري في كيفية ممارسة هذه الوظيفة، حيث أقر في المادة 187 بإلزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة مع نهاية كل سنة مالية، و هذا عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية، كما خول للجهاز التشريعي بموجب المادة 188 حق إنشاء لجان تحقيق في أي

---

[1] - Mohamed KOBTAN : Le trésor public, Office des Publications Universitaires (O.P.U), Alger, 1990, Page 21.

[2] – أحمد محيو : المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية ، الطبعة السادسة 2005، صفحة 57.

[3] ـــ الميثاق الوطني، الجزائر1976، الصفحة 57.

قضية ذات أهمية وطنية، و منح له بموجب المادة 189 صلاحية الرقابة المالية على المؤسسات الاشتراكية.

و تطبيقا للمادة 189 أعلاه، تم إصدار نص تشريعي أول ، يتمثل في القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980[1] ، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني و هذا عن طريق لجان يتم انتخابها من طرف أعضاء المجلس ، و ينصب هذا النوع من الرقابة على تقدير مدى سلامة العمليات المالية و الحسابية و شرعيتها وتقييم مدى نجاعة تسيير المؤسسات الاشتراكية، و مدى فعالية نشاط أجهزة المراقبة الداخلية في ترشيد النفقات العمومية، و القضاء على أشكال التبذير واستعمال وسائل الإنتاج و أملاك المؤسسات لأغراض شخصية أو لأغراض غير مطابقة للأهداف المرسومة.

و تهدف هذه الرقابة المسندة إلى المجلس الشعبي الوطني، إلى إضفاء الشفافية اللازمة على تسيير الاقتصاد الوطني ، والعمل على تصحيح النقائص المسجلة ومحاربة الإهمال في تسيير الثروة الوطنية و مظاهر الانحراف في استعمال أموال وممتلكات الدولة.

و في نفس هذا السياق، نجد المادة 190 من نفس هذا الدستور، تنص على إنشاء مجلس للمحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة، الحزب، الجماعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، و تطبيقا لذلك صدر نص تشريعي آخر و في نفس الفترة لتدعيم وظيفة الرقابة المالية، و يتمثل في القانون رقم 80-05 المشار إليه سالفا و الذي تم بموجبه إنشاء مجلس للمحاسبة بصفة فعلية[2].

---

[1]- الجريدة الرسمية، العدد 10، لسنة 1980.

[2] ـــ تعززت وظيفة الرقابة المالية في نفس تلك الفترة بإنشاء المفتشية العامة للمالية كجهاز مستقل عن هياكل وزارة المالية و هذا بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980، الجريدة الرسمية ، العدد 10، لسنة 1980.

الفرع الثاني: نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة.

لقد أقر دستور سنة 1976 في المادة 190 منه، بإنشاء مجلس للمحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة، و لكنه لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى النور إلا بعد فترة زمنية طويلة، أي بعد صدور القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، و لقد كان مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون، يمارس رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية، وهذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه و يتمتع فيها بصلاحيات قضائية و أخرى إدارية (فقرة أولى) أما من حيث طريقة تنظيمه و تسييره و كذا الأعضاء الذين يتشكل منهم، كان يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: هيئة ذات صلاحيات قضائية و إدارية.

تماشيا مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور سنة 1976، و الذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات، فقد كان مجلس المحاسبة في ظل قانون 80-05، يخضع في نشاطه لسلطة رئيس الجمهورية[1]، و لكن رقابته كانت واسعة جدا ، بحيث تشمل أموال الدولة والحزب و الجماعات المحلية و كذلك المؤسسات الاشتراكية.

كما تشمل رقابته كذلك، أي هيئة تستفيد من أموال الدولة أو من أموال الجماعات المحلية أو من أموال أي هيئة عمومية، في شكل إعانات مالية أو مساهمات في رأس المال ، أو حتى في شكل تسبيقات و قروض أو ضمانات مالية.

و في سبيل ممارسة هذه الرقابة، خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة، حددتها المادة 39 من القانون السالف ذكره كالتالي:

---

[1]- تنص الفقرة الأولى من المادة 03 من القانون 80-05 كالتالي: " يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية و هو هيئة ذات صلاحيات قضائية و إدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها"

- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف و يختمها بواسطة التصريح بالتطابق.

- يصفي حسابات المحاسبين العموميين و يوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.

- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.

- يصرح بالتسييرات الفعلية و يصفيها.

- يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية.

- يبت نهائيا في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها و ضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية.

أما في مجال رقابته الإدارية، يعمل مجلس المحاسبة على تقييم مدى فعالية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، و هذا بالرجوع إلى الأهداف المسطرة في المخطط الوطني و بالنظر كذلك إلى المعايير المعمول بها على المستوى الدولي.

كما يشرف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية و الخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة، و يتابع تنفيذها و استغلال نتائجها[1]، و يبلغ نتائج تحرياته و تحقيقاته إلى السلطات المعنية، و يدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة و تحسين طرق و إجراءات التنظيم و التسيير المالي و المحاسبي، كما يمكن له أن يقترح على السلطات المؤهلة توقيع جزاءات تأديبية ضد الأعوان المعنيين[2].

[1] ــ المادتان36 و 38 من القانون 80-05 السالف ذكره.

[2] ــ المادة 53 من نفس القانون السالف ذكره.

إلى جانب ذلك، يرسل مجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن نتائج نشاطاته، و يقترح فيه التوصيات و التدابير التي يراها ضرورية لتحسين ظروف تطبيق السياسة المالية و الإقتصادية للدولة.

إضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر، يمارس مجلس المحاسبة مهام أخرى ذات طبيعة استشارية، تتمثل في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين المتعلقة بضبط الميزانية و طلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية[1]، و حول مختلف القضايا والملفات المالية الهامة التي قد يعرضها عليه رئيس الجمهورية[2].

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>هيئة ذات طبيعة قضائية من حيث تنظيمه و تشكيلته</u>.

يتكون مجلس المحاسبة في ظل القانون رقم 80-05 من عشرة (10) غرف مختصة بمراقبة قطاع أو أكثر من النشاطات[3]، و تشتمل كل غرفة على أقسام، كما يحتوي على نظارة عامة يشرف عليها ناظر عام يساعده نظار مساعدين تتولى مهام النيابة العامة، و يشتمل كذلك على كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط مساعدين[4].

أما أعضاؤه، فهم يتمتعون بصفة القضاة، بحيث يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، و يؤدون نفس اليمين التي يؤديها القضاة العاديين، و يتمتعون بحق العضوية في المجلس الأعلى للقضاء وفقا للشروط القانونية المعمول بها[5].

---

1 ــ المادة 08 من نفس القانون السالف ذكره.

2 ــ المادة 09 من نفس القانون السالف ذكره.

3 ــ المرسوم رقم 80-185 المؤرخ في 01 جويلية 1980، يحدد عدد غرف مجلس المحاسبة و اختصاصاتها ، الجريدة الرسمية، العدد 30 ، سنة 1980

4 ــ المادة 14 من القانون 80-05 السالف ذكره.

5 ــ المواد 13، 21، 23 ، 24 و 25 من نفس القانون السالف ذكره.

المطلب الثاني: مجلس المحاسبة في ظل دستوري 1989 و 1996.

بصدور دستور 1989، دخلت البلاد في مرحلة سياسية جديدة تتميز بالتعددية الحزبية و تكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ، و لقد نص هذا الدستور في المادة 160 منه على إنشاء مجلس للمحاسبة، يتولى وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الأموال العمومية، و هو نفس التصور الذي أقره فيما بعد دستور 1996 في المادة رقم 170 منه، لكن مع وجود بعض الاختلاف في الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من هذه المادة الأخيرة.

أما من جانب التشريع، فقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونين أساسيين يتعلقان بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدر فيها كل نص، وهو ما انعكس عنه تباين في الرؤية التي تبناها المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، و في تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز[1] ، ففي ظل قانون 1990 تبنى المشرع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و في طبيعة الرقابة المسندة إليه (فرع أول) ، بينما في قانون سنة 1995 ، تراجع عن هذا الموقف بشكل جذري و عمل على توسيع مجال إختصاص مجلس المحاسبة و خول له اختصاصات قضائية (فرع ثاني)

---

[1]- صدر القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، عن المجلس الشعبي الوطني لتلك الفترة ، و أما الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 فقد صدر عن المجلس الوطني الانتقالي الذي تأسس بموجب أرضية الوفاق الوطني التي انبثقت عن ندوة الوفاق الوطني المنعقدة بتاريخ 26 جانفي 1994 ، لتسيير المرحلة الإنتقالية بعد توقيف الانتخابات التشريعية التي تم إجراؤها في سنة 1990 ، و كان يمارس الوظيفة التشريعية عن طريق إصدار أوامر.
(تم نشرها بموجب المرسوم الرئاسي 94-40 المؤرخ في 29 جانفي1994 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06 ، سنة 1994) .

الفرع الأول: مرحلة تطبيق القانون 90-32: هيئة إدارية بصلاحيات محدودة.

لقد أوجد دستور 1989 نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وكان من المفروض أن ينعكس هذا الوضع بصفة إيجابية على مكانة و دور مجلس المحاسبة، وهذا بتعزيز مركزه القانوني و تدعيم صلاحياته، ذلك أن التطور التاريخي لمختلف الأنظمة السياسية، يبرز مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها و تطورها بنشأة و تطور الأنظمة الديمقراطية الحديثة، و هي تعتبر في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدأ البرلمان بممارستها قبل ممارسته للوظيفة التشريعية، عكس الأنظمة التسلطية التي تضيق من مجال الرقابة المالية و لا تسمح بممارستها إلا في الحدود التي تريدها السلطة الحاكمة.

لكن التصور الذي تبناه المشرع في ظل قانون سنة 1990، لم يساير إلى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ و توجهات، إذ عمل على تضييق مجال رقابة مجلس المحاسبة، و التي لم تكن تشمل سوى المؤسسات ذات الطابع الإداري وتجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق.

الفقرة الأولى: تضييق مجال رقابة مجلس المحاسبة و تجريده من صلاحياته القضائية.

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32، إلا بمجال ضيق للرقابة والذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث نصت المادة 03 من هذا القانون على ما يأتي: " تنحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية و كل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري و المحاسبة العمومية".

و تنص المادة 04 من نفس هذا القانون بشكل صريح و واضح، على أنه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني و القانون التجاري و المؤسسات العمومية الإقتصادية.

وهذا التضييق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة، قابله تضييق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة و الذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه و لم يكن بوسعه إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية، بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية [1].

<u>الفقرة الثانية</u>:<u>تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة و في تشكيلته</u>.

لقد أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990، هيئة ذات طبيعة إدارية من حيث تنظيمه و تشكيلته، فقد أصبح يتكون من أقسام و قطاعات و ليس من غرف وأعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة و يخضعون لقانون أساسي خاص بهم و ليس للقانون الأساسي للقضاء، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة، أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة[2]و قد جاءت صياغتها على الشكل التالي " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة و صدق و أحافظ على السر المهني و أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي و أن **<u>أسلك السلوك النزيه</u>**" ، و يلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة "**<u>أن أسلك سلوك القاضي النزيه</u>**" الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة و استبدالها بعبارة " أن أسلك السلوك النزيه" فقط، أي بحذف كلمة "القاضي" و هي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضفائها على أعضاء مجلس المحاسبة، و هذا التصور يتأكد بشكل جلي في المادة 71 من القانون السالف ذكره و التي تنص : " إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون، يمكنهم أن يختاروا خلال الثلاثة أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة".

---

[1]- أنظر المواد من 59 إلى 67 من القانون 90-32 السالف ذكره.

[2]- صيغة اليمين التي يؤديها القضاة حسب المادة 04 من القانون الأساسي للقضاء هي كالتالي" أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهنتي بعناية وإخلاص و أن أكتم سر المداولات و أن أسلك في ذلك سلوك القاضي النزيه و الوفي لمبادئ العدالة"

و بالمقارنة مع القانون السابق، يمكن القول أن المشرع تبنى مواقف متباينة انتقل فيها من النقيض إلى النقيض، ففي قانون سنة 1980 أراد تجسيد نموذج نظام رقابة مالية وليد بيئة ليبرالية و أراد تطبيقه في ظل نظام أحادي اشتراكي، و في القانون الثاني حاول تجسيد رقابة مالية ذات طبيعة إدارية في ظل نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات و أصبح فيه القضاء سلطة مستقلة.

<u>الفرع الثاني</u>: <u>مرحلة تطبيق الأمر 95-20 : هيئة قضائية بصلاحيات شاملة.</u>

بصدور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، حيث أصبح في ظله يتمتع باختصاصات قضائية شاملة، كما تبنى تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية يتعدى رقابة المطابقة، ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير إقتصادية (فقرة أولى) ، و تحقق في ظل هذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، بإنشاء غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية، تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية و الهيئات التابعة لها (فقرة ثانية)

<u>الفقرة الأولى</u> : <u>استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية و توسيع مجال اختصاصه.</u>

إن أهم ما يميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20، هو استرجاعه لصلاحياته القضائية، في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين و رقابته للتسيير المالي للآمرين بالصرف، و أصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق.

إضافة إلى ذلك، عمل المشرع في ظل هذا الأمر، على تبني تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة ، يتعدى إطار رقابة المطابقة التي كرسها القانون السابق ليشمل كذلك الرقابة على الأداء و التسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات

الإقتصادية ، و هي الفعالية و النجاعة و الاقتصاد، و يقترب في هذا المجال من مفهوم الرقابة المالية الذي تعتمده الدول الأنجلوسكسونية.

وهذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تساير الرقابة المالية، تلك التطورات السياسية و الإقتصادية التي تعرفها الدولة، و التي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة، و بإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع، و بما يحقق الاستعمال الأمثل للموارد العمومية.

الفقرة الثانية: إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية.

التطور الثاني الذي عرفه نظام الرقابة المالية في ظل الأمر 95-20، يتمثل في التوزيع الجديد لاختصاصات مجلس المحاسبة ، و الذي يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة و أموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية (الهيئات الوطنية، الوزارات و المصالح التابعة لها) بينما تختص الغرف الإقليمية بمراقبة أموال الجماعات المحلية (البلديات و الولايات) والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي، الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي، و يقترب نسبيا هذا التوزيع للاختصاصات من نظام الرقابة المالية المطبق في فرنسا، والذي تسند فيه وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها إلى الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة.

المبحث الثاني

تنظيم مجلس المحاسبة و المركز القانوني لأعضائه.

يتوفر مجلس المحاسبة على غرف و تشكيلات قضائية مختلفة، تمارس نشاطا قضائيا، وتساعدها في ذلك أجهزة تدعيم تتمثل في مختلف المصالح الإدارية و التقنية و التي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون[1] (مطلب أول) أما الغرف و تشكيلاتها القضائية، فيشرف عليها أعضاء يكتسبون صفة القضاة، يحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مركزهم القانوني ، و يضبط الحقوق التي يتمتعون بها و كذلك الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: تنظيم مجلس المحاسبة.

يتكون مجلس المحاسبة من هياكل ذات طبيعة قضائية، تشكلها مجموعة من الغرف ذات إختصاص وطني و إقليمي و تشكيلاتها المختلفة (فرع أول) ، كما يحتوي على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة و كتابة ضبط، إلى جانب توفره على مختلف المصالح الإدارية و الأقسام التقنية التي تتولى مهام التدعيم (فرع ثاني).

الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة و تشكيلاتها المختلفة.

يتكون مجلس المحاسبة من ثماني (08) غرف ذات إختصاص وطني و تسع (09) غرف أخرى ذات إختصاص إقليمي (فقرة أولى) ، و يعقد مداولاته للفصل في القضايا المطروحة عليه في شكل تشكيلات مختلفة (فقرة ثانية) و يتوفر كذلك على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة (فقرة ثالثة)

---

[1] ــ يخضع مستخدمو مجلس المحاسبة الذين يعملون بمختلف المصالح الإدارية و الأجهزة التقنية لأحكام المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للمؤسسات و لإدارات العمومية، و النصوص الأخرى التي تحكم الأسلاك المشتركة لأعوان الإدارة العمومية.

الفقرة الأولى: غرف مجلس المحاسبة و اختصاصاتها.

حسب المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة[1]، يتكون مجلس المحاسبة من ثماني (08) غرف ذات اختصاص وطني ، و تسع (09) غرف ذات اختصاص إقليمي، و تشير المادة 12 من النظام الداخلي إلى تقسيم كل غرفة إلى أربعة فروع لكن القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي أصدره رئيس مجلس المحاسبة والمتضمن تحديد اختصاصات الغرف، اقتصر على إنشاء فرعين فقط بكل غرفة.

أولا – الغرف ذات الاختصاص الوطني.

يضم مجلس المحاسبة ثماني (08) غرف وطنية، تختص كل واحدة منها بمراقبة وزارة أو مجموعة من الوزارات المتقاربة من حيث النشاط، و لقد حددت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، القطاعات الرئيسية التي يتم على أساسها توزيع الاختصاصات بين مختلف هذه الغرف على الشكل التالي:

1– المالية.

2 – السلطة العمومية و المؤسسات الوطنية.

3 – الصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية.

4 – التعليم و التكوين.

5 – الفلاحة و الري.

6 – المنشآت القاعدية و النقل.

7 – التجارة و البنوك و التأمينات.

8 – الصناعة و المواصلات.

---

[1]– المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

و تطبيقا لذلك، فقد حدد القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 السالف ذكره، مجال اختصاص الغرف و فروعها على الشكل التالي :

- الغرفة الوطنية للمالية : تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية.
- الغرفة الوطنية للسلطة العمومية و الهيئات الوطنية: يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و كذلك الهيئات الوطنية، و يختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل و وزارة الشؤون الخارجية.
- الغرفة الوطنية للصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية: يراقب الفرع الأول منها وزارة الصحة و السكان، وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، و يراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال، وزارة الثقافة و وزارة الشبيبة والرياضة.
- الغرفة الوطنية للتعليم و التكوين: يراقب الفرع الأول وزارة التربية و وزارة الشؤون الدينية، و يراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- الغرفة الوطنية للفلاحة والري: يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة و الغابات، و يراقب الفرع الثاني وزارة الري و الصيد البحري.
- الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية و النقل: يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير و التهيئة العمرانية، و يراقب الفرع الثاني وزارة النقل.
- الغرفة الوطنية للتجارة، البنوك و مؤسسات التأمين: يراقب الفرع الأول وزارة التجارة، والفرع الثاني يراقب البنوك و مؤسسات التأمين و شركات المساهمة.

- الغرفة الوطنية للصناعة و الاتصالات: يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة و وزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية و يراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة و وزارة البريد و المواصلات.

ثانيا: الغرف ذات الاختصاص الإقليمي.

إلى جانب الغرف الوطنية السالفة الذكر، يشتمل مجلس المحاسبة أيضا على تسع (09) غرف جهوية ذات اختصاص إقليمي، تتولى الرقابة البعدية على مالية الجماعات الإقليمية و الهيئات العمومية التابعة لاختصاصها، و يوجد مقر هذه الغرف في عواصم الولايات التالية: الجزائر، وهران، قسنطينة ، عنابة ، تيزي وزو، تلمسان، البليدة ، ورقلة و بشار، و تم تحديد المجال الإقليمي لاختصاص كل غرفة بموجب أحكام القرار السالف ذكره ، على الشكل التالي:

- الغرفة الإقليمية للجزائر: و تحتوي على فرعين ، يراقب الفرع الأول ولاية الجزائر والفرع الثاني يراقب ولاية تيبازة.

- الغرفة الإقليمية لوهران: تحتوي على فرعين ، يراقب الفرع الأول ولايات وهران ومستغانم والفرع الثاني يراقب ولايات غليزان ، معسكر وسعيدة.

- الغرفة الإقليمية لقسنطينة: تحتوي على فرعين ، يراقب الفرع الأول ولايات قسنطينة، ميلة، جيجل ، والفرع الثاني يراقب ولايات باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة.

- الغرفة الإقليمية لعنابة: تحتوي على فرعين ، يراقب الفرع الأول ولايات عنابة، سكيكدة، الطارف، والفرع الثاني يراقب ولايات قالمة، سوق أهراس ، أم البواقي وتبسة.

- الغرفة الإقليمية لتيزي وزو: يراقب الفرع الأول ولايات، تيزي وزو، بجاية، بومرداس والفرع الثاني يراقب ولايات مسيلة ، برج بوعريريج ، البويرة.

- الغرفة الإقليمية لتلمسان: يراقب الفرع الأول ولايات تلمسان، سيدي بلعباس، والفرع الثاني يراقب ولايات عين تموشنت، تيارت والنعامة.

- الغرفة الإقليمية للبليدة : يراقب الفرع الأول ولايات البليدة ، عين الدفلة ، المدية و الفرع الثاني يراقب ولايات الشلف ، الجلفة و تسيمسيلت.

- الغرفة الإقليمية لورقلة: يراقب الفرع الأول ولايات ورقلة ، غرداية، الأغواط و يراقب الفرع الثاني ولايات اليزي ، الواد و تمنراست.

- الغرفة الإقليمية لبشار ، يراقب الفرع الأول ولايتي بشار و تندوف، و يراقب الفرع الثاني ولايتي أدرار والبيض.

و يلاحظ أن عدد الغرف الإقليمية يعتبر محدود جدا، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد البلديات و المؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة، فهناك ولايات تضم عدد معتبر من البلديات و المؤسسات المحلية التابعة لها، و هذا ما يعطي فكرة عن حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة، و بالمقارنة مع النظام المعمول به في فرنسا، نجد أن عدد الغرف الجهوية بها يصل إلى ثمانية وعشرين (28) غرفة و لا تدخل ضمن رقابتها البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة و تقل إيراداتها المالية عن مليونين فرنك فرنسي، و بموجب هذا التوزيع فإنه يدخل ضمن اختصاص رقابة الغرف الجهوية في فرنسا سوى نسبة 21% من مجموع البلديات، و أما الباقي الآخر من البلديات يخضع لرقابة غير مباشرة للغرف الجهوية[1].

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>التشكيلات المختلفة لغرف مجلس المحاسبة</u>.

حسب المادة 47 من الأمر 95-20 السالف ذكره ، يعقد مجلس المحاسبة جلساته لدراسة مختلف القضايا المطروحة عليه و الفصل فيها في شكل تشكيلات مختلفة، و هذا حسب طبيعة القضايا المطروحة عليه، فهو يجتمع للمداولة إما في شكل تشكيلة كل الغرف

---

[1] - Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta, Op.cit, page 889.

مجتمعة (أولا) أو في شكل تشكيلة الغرفة و فروعها (ثانيا) أو في شكل غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (ثالثا).

إلى جانب هذه التشكيلات القضائية، يضم المجلس لجنة للتقارير و البرامج، ولا تمارس هذه الأخيرة أي نشاط قضائي، إنما تختص بالتحضير والمصادقة على البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة و على التقارير السنوية الموجهة إلى رئيس الجمهورية و الهيئة التشريعية، و اقتراح تدابير لتحسين نشاط المجلس.

أولا: <u>تشكيلة كل الغرف مجتمعة</u>.

تعتبر تشكيلة كل الغرف مجتمعة أعلى تشكيلة قضائية في مجلس المحاسبة يرأسها رئيس مجلس المحاسبة بحضور نائب رئيس المجلس ، رؤساء الغرف ، قاض من كل غرفة، يتم اختياره من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف.

و يتجدد إنشاء هذه التشكيلة كل سنة بأمر من رئيس مجلس المحاسبة، و يعين أعضاؤها من بين رؤساء الفروع و المستشارين المؤهلين للمشاركة في هذه التشكيلة و يتم اقتراحهم من طرف رؤساء الغرف التي يمارسون فيها عملهم، أما مقرري هذه التشكيلة، فيتم تعيينهم بأمر من رئيس المجلس من ضمن رؤساء الغرف أو رؤساء الفروع أو القضاة المستشارين المعينين ضمن هذه التشكيلة[1].

يحضر الناظر العام جلسات هذه التشكيلة، و يمكن له أن يشارك في المناقشات المتعلقة بمختلف القضايا التي تدرسها التشكيلة، ما عدا في المسائل ذات الاختصاص القضائي، كما يشارك في جلساتها كذلك مقرر لا يتمتع بحق التصويت.

لا تصح مداولات هذه التشكيلة إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل ويشمل اختصاصها المسائل التالية[2]:

---

[1] ـــ المادة 37 من المرسوم الرئاسي 95-377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

[2] ـــ المادة 48 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

- الفصل في الاستئنافات التي ترفع إليها ضد قرارات الغرف.

- إبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي و القواعد الإجرائية.

- دراسة المسائل المتعلقة بتنظيم مجلس المحاسبة و سيره و كل القضايا التي يرى فيها رئيس المجلس ضرورة لاستشارة هذه التشكيلة.

ثانيا: تشكيلة الغرفة وفروعها.

تتكون هذه التشكيلة على الأقل من رئيس الغرفة و رئيس الفرع المعني بالقضية والمقرر المراجع أو قاض آخر من نفس الغرفة في حالة غياب المقرر المراجع.

تفصل هذه التشكيلة في النتائج النهائية للتدقيقات و التحقيقات التي تخص المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصاتها (حسب اختصاص كل غرفة).

ثالثا: غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.

تتكون هذه التشكيلة من رئيس الغرفة و ستة (06) مستشارين على الأقل، يعينهم رئيس مجلس المحاسبة لمدة سنتين (02) قابلة للتجديد، و يتم اختيارهم من بين القضاة المصنفين خارج السلـــم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى، ولا تصح مداولات هذه الغرفة إلا بحضور أربعة (04) قضاة على الأقل زيادة على رئيس الغرفة[1].

تختص هذه الغرفة بالنظر في القضايا التي تتعلق أساسا بالتصرفات المالية، التي تشكل خرقا لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، والمحددة في المادتين رقم 88 و 91 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

و يلاحظ أن هذه الرقابة في النظام الفرنسي تعتبر من اختصاص محكمة الإنضباط في مجال الميزانية و المالية (La Cour de discipline budgétaire et financière) التي

---

[1] ــ المادة 51 من الأمر 95-20 و المادة 38 من المرسوم الرئاسي 95-377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

أنشئت بموجب القانون المؤرخ في 25 سبتمبر 1948، و هي هيئة ذات طبيعة قانونية خاصة[1]، تبدو في تنظيمها كأنها امتداد لمجلس المحاسبة، بحيث يرأسها رئيس مجلس المحاسبة، ويتولى مهام النيابة العامة فيها النائب العام لمجلس المحاسبة، وتضم بالتساوي عضوين من مجلس المحاسبة و عضوين من مجلس الدولة.

ويخضع لرقابة هذه الهيئة، أعوان الدولة و المؤسسات التابعة لها، أعوان الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية التابعة لها، و كذلك مسيري المؤسسات العمومية الإقتصادية، و لا يخضع لرقابتها أعضاء الحكومة و أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، باعتبار أنهم يتحملون مسؤولية سياسية وليس تأديبية[2]، و تتمتع بسلطة توقيع العقوبات على المخالفات المرتكبة في تسيير الأموال العمومية، عن طريق فرض غرامات مالية، و تعتبر قراراتها قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي[3].

إلى جانب هذه التشكيلات القضائية السالفة الذكر، يحتوي المجلس على لجنة للبرامج و التقارير، يرأسها رئيس مجلس المحاسبة و تتشكل من نائب رئيس المجلس و الناظر العام و رؤساء الغرف، أما الأمين العام للمجلس فيحق له حضور جلسات هذه اللجنة دون أن يتمتع بحق المشاركة في المداولات، و يمكن أن توسع اللجنة إن اقتضت الحاجة إلى المقررين العامين المصنفين خارج السلم والمشرفين على الأقسام التقنية لمجلس المحاسبة.

---

[1] - Jacques MAGNET : op.cit, page 276.

[2] ـ منذ صدور قانون 29 جانفي 1993 أصبح الأعضاء المنتخبين للمجالس الجهوية و المحلية يخضعون لرقابة هذه الهيئة في بعض المخالفات فقط.

(Christian DESCHEEMAEKER, op.cit, page 168)

[3] - Voir à ce propos aussi l'article de : Christian DESCHEEMAEKER « Le Conseil d'Etat et la Cour de discipline budgétaire et financière », publié in, la revue Française de finances publiques, n° 70, L.G.D.J Paris, France, Juin 2000.

و لا تمارس هذه اللجنة أي وظيفة قضائية ، إنما تتكفل بالتحضير و المصادقة على البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة و على التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية والهيئة التشريعية، والتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، كذلك تعمل على تقديم اقتراحات لتحسين نتائج أعمال المجلس.

<u>الفرع الثاني</u>: <u>النظارة العامة و أجهزة التدعيم</u>.

إلى جانب الغرف السالفة الذكر، يحتوي مجلس المحاسبة على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة و على كتابة ضبط (فقرة أولى)، كما يحتوي على أجهزة تدعيم تعمل على توفير الوسائل و الظروف المناسبة التي تمكن قضاة مجلس المحاسبة من ممارسة وظائفهم (فقرة ثانية).

<u>الفقرة الأولى</u>: <u>النظارة العامة</u>.

لم ينص المشرع في قانون سنة 1980 على وجود نظارة عامة ، لكنه نص على وجود منصب ناظر عام و أوكل له مهمة النيابة العامة و يساعده في ذلك نظار مساعدين، و في قانون سنة 1990 أوجد تسمية أخرى و هي " المراقب العام" و أوكل له نفس المهام التي تضمنتها المادة 19 من القانون السابق، أما في قانون 1995 فيسميها النظارة العامة، و يشرف عليها ناظر عام يقوم بدور النيابة العامة.

و يرى فقهاء القانون في فرنسا، أن وجود نيابة عامة على مستوى مجلس المحاسبة و بالتسمية التي تحملها و بالمهام التي تمارسها، هي مسألة غير مطابقة تماما لطبيعة مجلس المحاسبة الذي يصنف كهيئة قضائية إدارية متخصصة.

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>كتابة الضبط</u>.

يحتوي مجلس المحاسبة على كتابة ضبط ، مسندة إلى كاتب ضبط رئيسي يحضر جلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة ، يتولى مهام التحضير المادي لجلسات هذه التشكيلة ، يمسك السجلات و الدفاتر و الملفات و يدون القرارات التي تتخذها أثناء الجلسة، يساعده العديد من كتاب الضبط معينون على مستوى الغرف الأخرى، يتولون نفس المهام المتعلقة

بالتحضير المادي للجلسات ، مسك السجلات والدفاتر والملفات و تدوين قرارات المتخذة أثناء الجلسات.

تتولى كتابة الضبط كذلك ، مهام استلام و تسجيل الحسابات و المستندات الثبوتية المتعلقة بها، وكذلك الأجوبة والطعون و كل الوثائق المرسلة أو المودعة لدى المجلس وتعمل على تبليغ وحفظ مختلف التقارير، المقررات و القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة.

و لا يتمتع كتاب الضبط العاملين بمجلس المحاسبة بقانون خاص بهم، و لم يخضعهم المشرع للقانون الأساسي لكتاب الضبط و إنما تطبق عليهم إلى غاية الوقت الحالي، نفس النصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للهيئات و الإدارات العمومية[1].

الفقرة الثالثة: الهياكل الإدارية و التقنية.

إلى جانب الهياكل القضائية السالفة الذكر، يشتمل مجلس المحاسبة على أجهزة تدعيم مختلفة، تعمل على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة المجلس و تسهل لهم أداء مهامهم، وتتمثل أساسا في المصالح التالية:

أولا: الأمانة العامة:

يترأسها أمين عام و هو الآمر بالصرف الرئيسي، يلحق به مكتب للتنظيم العام ومكتب آخر للترجمة، و يسهر على السير الحسن لمختلف المصالح الإدارية و التقنية، و على توفير الوسائل و الخدمات الضرورية لهياكل المجلس قصد أداء أعمالها على أحسن وجه، وعلى تنفيذ التدابير المناسبة لأمن الممتلكات و الأشخاص داخل المؤسسة.

---

[1] ـــ المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

ثانيا: الأقسام التقنية و المصالح الإدارية:

يتوفر مجلس المحاسبة على أقسام تقنية و مصالح إدارية تعمل تحت سلطة الأمين العام للمجلس و هي:

- قسم تقنيات التحليل والرقابة: يتمثل دوره في توفير المساعدة التقنية اللازمة لقضاة المجلس للقيام بعمليات التدقيق والتحقيق، توفير دلائل الفحص و الأدوات المنهجية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق و المراجعة، وضع المقاييس و المؤشرات الضرورية لإنجاز أعمال الرقابة، يعمل كذلك بالتنسيق مع الأمين العام على تحضير برامج لتكوين القضاة ومستخدمي المجلس لتحسين مستواهم و تقييم ذلك بصفة دورية[1].

- قسم الدراسات و معالجة المعلومات: يتولى هذا القسم إعداد دراسات في الميادين الاقتصادية، المالية والقانونية التي تهم نشاط مجلس المحاسبة، تسيير بنك المعلومات حول المؤسسات و الهيئات التي تخضع لرقابته، تكوين و تسيير الرصيد الوثائقي الذي يفي بحاجات المجلس، إعداد و توزيع منشورات مجلس المحاسبة و منتجاته الوثائقية[2].

- مديرية الإدارة والوسائل: تتفرع هذه المديرية إلى أربع (04) مديريات فرعية و تهتم بتسيير شؤون المستخدمين، تسيير الشؤون المالية للمجلس، الوسائل والشؤون العامة و الإعلام الآلي[3].

إلى جانب ذلك، يلحق برئيس مجلس المحاسبة ديوان يشرف عليه رئيس ديوان و يضم مديرين (02) للدراسات، يتولى مهام مختلفة تتعلق بوجه عام بمتابعة علاقات المجلس مع الأجهزة العمومية المركزية و كذلك علاقات المجلس مع مختلف المؤسسات الأجنبية للرقابة المالية والمنظمات الجهوية و الدولية التي يعتبر مجلس المحاسبة عضوا فيها أي المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية (INTOSAI) و المنظمة العربية

---

[1] ـــ المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

[2] ـــ المادة 28 من نفس المرسوم السالف ذكره.

[3] ـــ المادة 30 من نفس المرسوم السالف ذكره.

للأجهزة العليا للرقابة المالية (ARABOSAI) و المنظمة الإفريقية لأجهزة الرقابة المالية (AFROSAI).

و يتبع كذلك لرئيس مجلس المحاسبة ، مكتب المقررين العامين للجنة والبرامج والتقارير، يتولى تحضير مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي الخاص بقانون ضبط الميزانية ، تحضير مشروع التقرير السنوي الذي يرسله المجلس إلى رئيس الجمهورية و السلطة التشريعية و كذلك المشروع التمهيدي لبرنامج نشاط المجلس.

المطلب الثاني: قضاة مجلس المحاسبة.

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات طبيعة قضائية خاصة، فهو يتشكل من أعضاء يمارسون مهام قضائية، و يكتسبون صفة القضاة و يتمتعون بقانون أساسي خاص بهم يحدد مركزهم القانوني (فرع أول)، كما يضبط المهام والصلاحيات التي يتمتعون بها بموجب اكتسابهم لهذه الصفة (فرع ثاني).

الفرع الأول: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة.

يتمتع قضاة مجلس المحاسبة بقانون أساسي خاص بهم، يتمثل في الأمر رقم 95-23 السالف ذكره، بحيث ينظم هذا النص مسارهم المهني إنطلاقا من مرحلة توظيفهم وتعيينهم (فقرة أولى) ، ثم تقييمهم و ترقيتهم (فقرة ثانية) و يحدد كذلك قواعد تأديبهم و توقيع العقوبات ضدهم (فقرة ثالثة)

الفقرة الأولى: قواعد توظيف و تعيين قضاة مجلس المحاسبة.

يتم توظيف قضاة مجلس المحاسبة عن طريق إجراء مسابقة وطنية، أو عن طريق التوظيف المباشر وفقا للشروط الواردة في القانون الأساسي السالف ذكره، ويخضعون منذ تنصيبهم إلى فترة تجريبية مدتها 12 شهرا، يتم خلالها تقييم أدائهم المهني واستعداداتهم الوظيفية، و بانقضاء هذه المدة التجريبية يحول رئيس مجلس المحاسبة ملفاتهم إلى مجلس قضاة مجلس المحاسبة لإبداء الرأي، وبناء على رأي هذا الأخير يتقرر إما تقديم اقتراح تعيين القاضي المعني أو تمديد فترة تربصه أو تسريحه نهائيا.

و يؤدي قضاة مجلس المحاسبة في أول تنصيب لهم، اليمين أمام مجلس المحاسبة مجتمعا في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة ، ويحرر محضر أداء اليمين من طرف كاتب الضبط الرئيسي لمجلس المحاسبة.

و لقد حددت المادة 10 من الأمر 95-23 السالف ذكره، صيغة اليمين التي يؤديها القضاة مجلس المحاسبة في جلسة رسمية يعقدها مجلس المحاسبة، في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة، تتضمن على الصيغة التالية:

" أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة و صدق و إخلاص ، أحافظ على سر التحريات و أكتم سر المداولات و أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي و أن اسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه" .

و بعد تعيينهم، يرتب قضاة مجلس المحاسبة في ثلاث فئات رئيسية، و تقسم كل فئة منها إلى مجموعات على الشكل التالي:

- الفئة الأولى: مصنفة خارج السلم الترتيبي و تضم أربع مجموعات متدرجة في الترتيب، يصنف في المجموعة الأولى رئيس مجلس المحاسبة و في المجموعة الثانية نائب رئيس المجلس والناظر العام، و في المجموعة الثالثة رؤساء الغرف و في المجموعة الرابعة رؤساء الفروع و النظار المساعدون.

- الفئة الثانية: تحتل الرتبة الأولى من السلم و تضم مجموعتين، يرتب في المجموعة الأولى المستشارون الرئيسيون و في المجموعة الثانية المستشارون.

- الفئة الثالثة: تحتل الرتبة الثانية من السلم و تضم ثلاث مجموعات، يرتب في المجموعة الأولى المحتسبون الرئيسيون و في المجموعة الثانية المحتسبون من الدرجة الأولى و في المجموعة الثالثة المحتسبون من الدرجة الثانية.

يتم تعيين جميع قضاة مجلس المحاسبة المصنفين حسب هذه الرتب، بواسطة مرسوم رئاسي ، لكن الإجراءات التي تسبق تعيينهم تختلف من فئة إلى أخرى، حيث أن نائب رئيس مجلس المحاسبة و رؤساء الغرف و رؤساء الفروع، يتم اقتراحهم من طرف رئيس مجلس المحاسبة، في حين يقترح الناظر العام و مساعدوه من طرف رئيس الحكومة، أما المستشارون والمحتسبون فيتم اقتراحهم من طرف رئيس مجلس المحاسبة بعد الحصول على رأي مجلس القضاة (Le conseil des magistrats).

<u>الفقرة الثانية</u> : <u>قواعد تقييم و ترقية قضاة مجلس المحاسبة</u>.

ينتقل قضاة مجلس المحاسبة في مسارهم المهني، من رتبة إلى رتبة أعلى منها حسب التدرج السالف ذكره، بناء على سنوات الخدمة الفعلية و مردودية القاضي في أداء المهام التي يكلف بها من طرف رئيس المجلس.

ويخضع قضاة مجلس المحاسبة أثناء أدائهم لمهامهم لتقييم سنوي، يقوم به رؤساء الغرف بناء على رأي رؤساء الفروع، و يتم ضبط التقييم النهائي و كذلك قائمة الاستحقاق المهني في اجتماع يحضره جميع رؤساء الغرف تحت إشراف رئيس مجلس المحاسبة، و يسهر في هذا الإطار مجلس القضاة على احترام مقاييس التقييم المهني و الترتيب في قائمة الاستحقاق، و له صلاحية النظر في التظلمات التي يقدمها القضاة بهذا الشأن[1].

<u>الفقرة الثالثة</u> : <u>قواعد توقيع العقوبات و طرق الطعن فيها</u>.

يتعرض قضاة مجلس المحاسبة في حالة إخلالهم بواجباتهم و ارتكابهم لأخطاء مهنية، لعقوبات تضمنها القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة (أولا)، لكن المشرع أحاط هذه المسألة بضمانات قانونية للحفاظ على استقلالية القاضي و حمايته من أي شكل من أشكال الضغط عليه (ثانيا) كما أوجد سبل لتمكين القاضي من طلب إعادة النظر في العقوبات الموقعة ضده (ثالثا).

---

[1] ـــ المادة 74 من الأمر 95-20 السالف ذكره

أولا: أنواع العقوبات التي يخضع لها قضاة مجلس المحاسبة.

في مقابل الامتيازات و الحقوق التي يستفيد منها قضاة مجلس المحاسبة بموجب قانونهم الأساسي، عمل المشرع على وضع ضوابط قانونية لحماية الوظيفة من تجاوزات القضاة و من كل أشكال الانحرافات التي قد تمس بشرف الوظيفة و سمعة المؤسسة، كما ألزمهم بجملة من الضوابط التي تقتضيها هذه الوظيفة، مثل واجب التحفظ و الحفاظ على السر المهني ، عدم جواز ممارسة أي مهنة موازية تتعارض مع وظيفة القاضي ، عدم جواز الانضمام إلى الجمعيات السياسية.

و في حالة إخلال القاضي بواجباته المهنية و بالالتزامات القانونية المفروضة عليه، فقد حدد المشرع في المادة 80 من القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة العقوبات الواجبة التطبيق، وهذا حسب جسامة الخطأ المهني الذي يرتكبه القاضي و هي مصنفة تدريجيا كالتالي:

- عقوبات من الدرجة الأولى: تتمثل في الإنذار و التوبيخ، و يتم توقيعها من طرف رئيس مجلس المحاسبة، بعد توجيه استفسار كتابي للقاضي المعني لتوضيح موقفه و شرح مبررات ذلك التصرف الذي صدر منه بشكل إيجابي أو سلبي، ويتم إعلام مجلس القضاة في الجلسة الموالية مباشرة لتاريخ توقيع العقوبة.

- عقوبات من الدرجة الثانية: و تضم التوقيف المؤقت ، التخفيض في الدرجة و الشطب من قائمة الترقية، ويتم توقيعها بقرار من رئيس مجلس المحاسبة بعد الحصول على رأي مجلس القضاة الذي يجتمع في شكل مجلس تأديبي، و يتخذ القرار بالأغلبية البسيطة من عدد الأعضاء الحاضرين.

- عقوبات من الدرجة الثالثة: تتمثل هذه العقوبات في حرمان القاضي من تولي بعض الوظائف، التنزيل في الرتبة ، الإحالة على التقاعد الإجباري ، العزل من المنصب ويتم اتخاذ هذه العقوبات عن طريق مجلس القضاة الذي يجتمع في مجلس تأديبي يتخذ فيه القرار بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين.

يتم تجسيد العقوبات من الدرجة الثالثة بواسطة مرسوم رئاسي، ماعدا في حالة التنزيل في الرتبة فإنه يتم ذلك بواسطة قرار يتخذه رئيس مجلس المحاسبة[1].

و لقد أدخل المشرع ترتيبات هامة في هذا المجال، بغرض ضمان النزاهة اللازمة في القرارات التي يتخذها المجلس التأديبي و حماية القضاة من أي تعسف و تتمثل في تمكين القاضي المعني من الإطلاع على الملف الذي يتم إيداعه لدى أمانة مجلس القضاة ثلاثة أيام قبل تاريخ انعقاد المجلس التأديبي و كذلك منحه حق الدفاع عن نفسه سواء بصفة شخصية، أو عن طريق اختيار شخص آخر مؤهل بأن يدافع عنه إذا أراد ذلك.

إجراء آخر لا يقل أهمية عن الإجراءات السالفة الذكر، و يشكل ضمانا تكميليا لتحقيق النزاهة في قرارات المجلس التأديبي، و يتمثل في الفصل بين دور كاتب الجلسة الذي ينحصر في إعداد محضر الجلسة، و دور مقرر الجلسة و الذي هو قاضي يتم اختياره من ضمن أعضاء مجلس القضاة و يملك هذا الأخير صلاحية القيام بالتحريات اللازمة حول الملف، ويمكن له حتى سماع القاضي المعني أو الشهود إن أقتضى الأمر ذلك ، و هذا قبل عرض تقريره أمام المجلس التأديبي.

لكن هناك ملاحظتان أساسيتان يتعين اِلإشارة إليهما في هذا الإطار، تتعلق الملاحظة الأولى بنص المادة 83 من الأمر 95-23 السالف ذكره،و التي تقضي بإمكانية عزل القاضي من منصبه أو تنزيله في الرتبة أو إحالته على التقاعد الإجباري إذا أظهر عجزا مهنيا و دون أن يرتكب خطأ يستحق عقوبة تأديبية، ويتم ذلك بنفس الإجراءات المعمول بها في الحالات التأديبية.

و فكرة العجز المهني التي تؤدي إلى توقيع العقوبات على القاضي، تبدو ذات مفهوم واسع و مطاط و لا توجد مقاييس لتحديدها بدقة هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن هذا النص من وجهة نظرنا يتعارض في محتواه مع مبدأ استقلالية القاضي، و يثير تساؤلا كبيرا حول جدوى وجوده طالما أن مثل هذا الوضع مستبعد حدوثه، بالنظر إلى الإجراءات و الشروط التي حددها المشرع للالتحاق بممارسة وظيفة القاضي في مجلس

---

[1] ــ المادة 82 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

المحاسبة، و الذي يخضع قبل تعيينه لفترة تربص مدتها سنة كاملة، فإذا أثبت خلال هذه المدة نقص في مؤهلاته أو عدم قدرته على ممارسة مهامه، يمكن تمديد فترة تربصه أو تسريحه بشكل نهائي، و إذا تعلق الأمر بنقص في المردود المهني للقاضي بشكل يخل فيه بمهامه، فإن القانون يسمح بتكييف ذلك ضمن الأخطاء المهنية، و يمكن إخضاعه لإحدى العقوبات السالفة الذكر حسب درجة الخطأ الذي أرتكبه القاضي، أما إذا كان العجز المهني للقاضي بسبب ظروفه الصحية، فإن ذلك لا يعتبر خطأ يستحق عقوبات و إنما يقتضي معالجة الوضع بشكل آخر و في إطار قانوني آخر.

وبناء عليه، فإن هذا النص يحتاج إلى توضيح أكثر حتى يتم تطبيقه تطبيقا سليما، يكفل استقلالية قضاة مجلس المحاسبة و يخلق لديهم الإحساس بالاستقرار في ممارسة مهامهم، وهذا أمر ضروري لنجاح مهمة الرقابة الموكلة إليهم.

أما الملاحظة الثانية، فتتعلق بمسألة تصنيف العقوبات التي يخضع لها قضاة مجلس المحاسبة، فالمادة 80 من الأمر السالف ذكره تكتفي بتعداد العقوبات و تصنيفها إلى ثلاث درجات، و هنا تطرح إشكالية أساسية تتعلق بكيفية تكييف الأخطاء التي على أساسها تتحدد درجة العقوبة، التي يتعين توقيعها ضد القاضي إذا أخل بالتزاماته و بعبارة أخرى كيف يمكن تكييف خطأ ما و الإقرار على إثره بأنه يستحق توقيع عقوبة من الدرجة الأولى أو من الدرجة الثانية أومن الدرجة الثالثة، و هذه المسألة تبدو مهمة جدا، و تحتاج إلى ضبط دقيق حتى يتم تطبيقها بشكل سليم يكفل حقوق القضاة و يحقق المساواة بينهم، و يعطي لقرارات الهيئة التأديبية المصداقية اللازمة.

ثانيا: مبدأ عدم قابلية قضاة مجلس المحاسبة للعزل و النقل.

تجسيدا لمفهوم استقلال القضاء الذي عمل على تكريسه دستور 1996[1]، و هذا في العديد من المواد، و خصوصا المادة 138 التي تنص على أن السلطة القضائية مستقلة و تمارس في إطار القانون، و المادة 147 التي تنص على أن القاضي لا يخضع إلا للقانون، و أنه محمي من كل أشكال الضغوط و التدخلات و المناورات التي قد تضر بأداء مهمته و نزاهة حكمه (المادة 148 من الدستور) ، و تطبيقا لذلك، أقر المشرع في المادة 11 من الأمر 95-23 السالف ذكره، بمبدأ عدم قابلية قضاة مجلس المحاسبة للعزل و النقل، و الذي يقصد به عدم جواز فصلهم أو توقيفهم عن العمل أو نقلهم إلى وظيفة أخرى غير قضائية، أو إحالتهم بصفة إجبارية على التقاعد إلا في الحالات التي ينص عليها القانون، بهدف تحصينهم ضد القرارات التعسفية التي قد يتعرضون لها أثناء ممارستهم لوظيفتهم.

و إذا كان هذا المبدأ، يندرج في إطار تكريس استقلالية القضاء، و يشكل الضمان الذي ينبغي أن يتمتع به القضاة لممارسة وظيفتهم بكل حياد و موضوعية دون الخضوع في ذلك إلى أي شكل من أشكال الضغط و التأثير على قراراتهم سواء عن طريق الترهيب أو الترغيب، فإنه بالمقابل لا يعني أن يتمتع القاضي بحرية مطلقة لا حدود لها و لا تحكمها أية ضوابط قانونية، إنما الاستقلال المقصود به هنا هو استقلال العمل القضائي الذي يحقق التطبيق السليم للقانون و حمايته من مختلف التأثيرات والضغوطات التي قد تمس بمصداقيته.

---

[1] ــ حول هذا الموضوع، أنظر مجموعة من المقالات و الدراسات الهامة، التي ساهم بها أساتذة باحثون، أثناء الأيام الدراسية التي نظمها مجلس الأمة تحت عنوان " استقلالية القضاء" سنة 1999، موجودة ضمن نشريات مجلس الأمة : الندوة الأولى في مارس 1999 و الندوة الثانية في شهر جوان من نفس السنة، وكذلك مقال للأستاذ نور الدين فكاير، نائب بالمجلس الشعبي الوطني، تحت عنوان "مقومات استقلال القضاء" ، منشور في مجلة النائب،الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني ، العددان 05 و 06 (في وثيقة واحدة) سنة 2005، الصفحة 49.

و من ثم، فإن الدستور و في مقابل إقراره لمبدأ استقلالية العمل القضائي، فإنه أقر كذلك بمبدأ حماية المتقاضي من خطر انحراف القاضي و تعسفه في استعمال ما يخول له القانون من سلطة و هذا بموجب المادة 149 منه، و التي تنص على أن القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهمته، و بنفس هذه الكيفية و التصور، حدد المشرع مسؤولية قضاة مجلس المحاسبة عن أخطائهم المهنية و هذا أمام مجلس قضاة مجلس المحاسبة[1].

و يترتب على تطبيق هذا المبدأ نتائج قانونية هامة ، حيث أن الجهة التي تملك سلطة تعيين القضاة، لا تملك حرية مطلقة في توقيع العقوبات عليهم حتى لو أخلوا بالتزاماتهم، ويتعين عليها في ذلك إتباع إجراءات يحددها القانون، و إلا جاءت قراراتها غير شرعية و باطلة، و تطبيقا لذلك فإن العقوبات من الدرجة الأولى التي يوقعها رئيس مجلس المحاسبة، تستوجب عليه إعلام مجلس القضاة في الجلسة الموالية مباشرة لتاريخ توقيع العقوبة، بينما يلزمه القانون في العقوبات من الدرجة الثانية والثالثة الحصول على رأي مجلس القضاة قبل توقيعها.

ثالثا: طرق الطعن في القرارات التأديبية.

حسب المادة 96 من القانون الأساسي للقضاة، فإنه يمكن للقاضي تقديم طلب ألتماس إلغاء العقوبات الموقعة ضده إلى رئيس مجلس المحاسبة، و هذا بعد فوات سنة كاملة من تاريخ توقيع العقوبة، و تقضي نفس المادة على أن العقوبات من الدرجة الأولى تسقط بقوة القانون بفوات سنتين كاملتين ابتداء من تاريخ توقيع العقوبة، شريطة أن لا يتعرض القاضي خلال هذه المدة إلى عقوبات أخرى.

أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثانية والثالثة، فإن المادة 97 من نفس القانون تنص على إمكانية تقديم القاضي لطلب إعادة تأهيله، و إلغاء العقوبات المسلطة عليه إلى مجلس القضاة بعد فوات مدة أربع (04) سنوات كاملة من تاريخ توقيع العقوبة وفي

---

[1] ـــ المواد 58، 59 و 77 من الأمر 95-23 السالف ذكره.

حالة موافقة المجلس على طلبه، تسقط العقوبات التي تعرض لها و تسحب نهائيا من ملف المعني.

و يلاحظ أن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، لم يتضمن أي إشارة إلى حق القاضي في اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة للطعن في القرارات المتخذة ضده، و قياسا على باقي الهيئات التأديبية المماثلة له، فإنه يتم الطعن بالنقض في القرارات التأديبية لمجلس المحاسبة لدى مجلس الدولة.

الفرع الثاني: سلطات قضاة مجلس المحاسبة و مهامهم.

يصنف قضاة مجلس المحاسبة في شكل فئات متدرجة في السلطة، حيث يوجد في قمة الهرم رئيس مجلس المحاسبة، و يرتب باقي القضاة في مستويات مختلفة من السلم الترتيبي، تتحدد من خلالها سلطاتهم و مهامهم ودرجة المسؤولية الملقاة على كل واحد منهم، فرئيس المجلس هو الرئيس الأول والأعلى للهيئة، و بهذه الصفة فهو يتولى مهام الإشراف و التوجيه والرقابة على مختلف الأجهزة الإدارية والهيئات القضائية للمجلس، و هو المسؤول الوحيد على المجلس في علاقاته الخارجية مع مختلف الأجهزة والهيئات الوطنية، و كذلك مع المنظمات الدولية التي يعتبر المجلس عضوا فيها، في حين يمارس رؤساء الغرف صلاحيات الإشراف والتوجيه و الرقابة على الفروع التابعة لهم، ورؤساء الفروع بدورهم يقومون بنفس المهام على مختلف القضاة التابعين لكل فرع ، إلى أن نصل إلى توزيع المهام و المسؤوليات على مختلف المستشارين و المحتسبين الذين يتشكل منهم كل فرع.

الفقرة الأولى: رئيس مجلس المحاسبة.

لم تبين مختلف النصوص القانونية التي تحكم مجلس المحاسبة، الشروط اللازمة لتولي هذا المنصب، و في الغالب فإنه يتم اختيار نائب الرئيس أو الناظر العام أو أحد رؤساء الغرف الأكثر أقدمية لشغل هذا المنصب في حالة شغوره ، و قد يتم اختيار شخص آخر من خارج الهيئة يتوفر على المؤهلات اللازمة لذلك.

و يعين رئيس مجلس المحاسبة بواسطة مرسوم رئاسي، و يتولى بهذه الصفة مهمة الإشراف على تسيير وتنظيم مجلس المحاسبة، و يساعده في ذلك نائب الرئيس و الأمين العام للمجلس، و يتوفر على أجهزة أدارية تابعة له مباشرة و هي الديوان و مكتب للمقررين العامين.

و يعتبر رئيس مجلس المحاسبة بمثابة الرئيس الإداري الأعلى للمجلس، و بهذه الصفة فهو يقوم بمهام تنشيط و توجيه و مراقبة مختلف المصالح الإدارية و التقنية التي يتكون منها المجلس و يسهر على حسن أدائها، كما يعمل أيضا على تمثيل مجلس المحاسبة لدى جميع الهيئات القضائية و السياسية الوطنية و الهيئات الدولية السالفة الذكر و التي يعتبر مجلس المحاسبة عضوا فيها.

أما بصفته رئيس هيئة قضائية ، فهو يترأس الجلسات الرسمية لمجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة، و يمكن له أن يترأس جلسات الغرف ، يوزع رؤساء الغرف والفروع وقضاة المجلس على مناصبهم ، يترأس كذلك اجتماعات لجنة التقرير العمومي.

<u>الفقرة الثانية: الناظر العام</u>.

يعين الناظر العام بمرسوم رئاسي، و لكن اقتراحه يتم من طرف رئيس الحكومة و هو الذي يتولى مهام النيابة العامة على مستوى مجلس المحاسبة، ويساعده في ذلك نظار مساعدون، و بهذه الصفة فهو يختص بالمهام التالية:

- السهر على تقديم الحسابات بانتظام من طرف الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس و في حالة التأخر أو رفضهم لذلك، يطلب تطبيق الغرامات المالية.
- يطلب التصريح بالتسيير الفعلي، و يلتمس توقيع غرامة مالية على التدخل في شؤون وظيفة المحاسب العمومي.
- يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية و العقوبات المقررة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية و المالية.

- يحضر جلسات التشكيلات القضائية لمجلس المحاسبة، و يعرض عليها استنتاجاته مكتوبة و عند الاقتضاء يقدم ملاحظات شفوية.

- يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة، و يتأكد من مدى تنفيذ أوامره.

- يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة و الجهات القضائية، و يتابع النتائج الخاصة بكل ملف، يشكل موضوع إرسال لها.

<u>الفقرة الثالثة</u>: <u>رؤساء الغرف و رؤساء الفروع</u>.

يُعين رؤساء الغرف عادة من بين المستشارين، و يشرفون على مهام القضاة التابعين لهم، و بهذه الصفة فهم يمارسون المهام التالية:

- يوزعون الأعمال على الفروع، و يسهرون على تنفيذها و على تقييم ذلك.

- يسهرون على تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية على مستوى غرفهم.

- يحددون المساعدات التقنية الضرورية التي تحتاجها الغرف للقيام بأعمالها.

- يراقبون جودة الأعمال المنجزة، و يسهرون على تحسين مستوى القضاة.

- يسهرون على تطبيق منهجيات التدقيق، و دلائله و مقاييسه المعتمدة، و العمل على تقديم الاقتراحات الرامية إلى تحسين الرقابة.

- إعداد كشوف دورية عن مدى تقدم الأعمال على مستوى غرفهم، و يقدمون حصيلة سنوية عن نشاط الغرفة، بالإضافة كذلك إلى التقارير المتعلقة بمدى تنفيذ برنامج الرقابة في مجال اختصاص الغرفة.

و تحت إشراف رؤساء الغرف، يقوم رؤساء الفروع كل في مجال اختصاصه بمهام تنظيم و توجيه أعمال القضاة التابعين لهم و مراقبة نشاطهم، تحضير أعمال الرقابة و السهر على تنفيذها في الآجال المحددة لها، العمل على تطبيق منهجيات التدقيق ودلائله

و مقاييسه المعتمدة و تقديم اقتراحات لتحسينها، إعداد حصيلة حول نشاط فروعهم و تقديم تقارير تقييمية عن ذلك.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و اختصاصاته.

يصنف فقهاء القانون الإداري مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة (Juridictions spécialisées)، وتسمى كذلك بالهيئات ذات الاختصاص الخاص (Juridictions à compétence spéciale).

و في حقيقة الأمر، فإن وضعية هذه الهيئات مازالت غامضة في القانون الجزائري، و لم يساهم فيها القضاء بأحكام مرجعية تحدد موقفه منها، و لم يتعرض لها بالدراسة سوى عدد قليل جدا من الدارسين[1] ، خلافا لما هو عليه الوضع في القانون الفرنسي، حيث أن مجلس الدولة حاول مسايرة مختلف التطورات التي عرفها التشريع و أصدر قرارات عديدة لتحديد الطبيعة القانونية لهذا النوع من الهيئات.

كذلك الحال بالنسبة للفقه الفرنسي، الذي ساهم باجتهادات كثيرة حاول من خلالها وضع معايير تمكن من تصنيف هذه الهيئات و تكييفها ، نذكر منها المعيار المادي الذي ناد به الأستاذ (René CHAPUS) و الذي يرى أن الهيئة تكتسب الطبيعة القضائية، عندما تقوم بمهمة ردعية تأديبية، و أعتمد هذا الأخير على تحليل القرارات التي أصدرها

1– تعرض الأستاذ أحمد محيو بصفة مختصرة لعدد من هذه الهيئات التي سماها بالهيئات الفاصلة في المواد الإدارية (أنظر أحمد محيو: مرجع سابق ذكره صفحة 44) ، و أما الأستاذ مسعود شيهوب فقد تناولها بنوع من التفصيل و صنفها إلى نوعين : النوع الأول هي اللجان مثل اللجان الانتخابية الولائية التي تختص بالمنازعات الانتخابية و لجان التعويض عن الأضرار الجسمانية الناتجة عن التجمهر المنشأة بموجب القانون 90-20 المؤرخ في 15 أوت 1990 و لجان خاصة بتأديب أعضاء المنظمات المهنية مثل منظمة المحامين و النوع الثاني يتضمن على المجالس مثل مجلس المحاسبة والمجلس الدستوري (مسعود شيهوب: مرجع سابق ذكره ، صفحة 217)، و في نفس الإطار ساهم الأستاذ رشيد خلوفي بإبراز مختلف المعايير الفقهية والقضائية ، التي تمكن من تكييف هذا النوع من الهيئات. (رشيد خلوفي: مرجع سابق ذكره، الصفحة 228)

مجلس الدولة في القضايا العديدة و المختلفة التي فصل فيها و لا سيما القرار الذي يعتبره حكم مرجعي والصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1953 في قضية (DE BAYO)[1].

و كذلك المعيار الشكلي الذي ناد به الأستاذ (P.Klaousen)، و الذي يركز فيه على عناصر أساسية لتكييف أي هيئة ضمن الهيئات القضائية و التي تتمثل في: تشكيلة الهيئة ، طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها، الطابع النهائي للقرارات التي تصدرها و تنظيم طرق الطعن فيها[2].

أما العميد (Georges VEDEL)، فهو يجمع في تصنيفه و تكييفه لهذه الهيئات بين المعيارين معا، بحيث أنه يركز على شرطين أساسيين لتصنيف أي هيئة ضمن الجهات القضائية الإدارية، يتمثل الشرط الأول في تمتع تلك الهيئة بصلاحيات قضائية و الشرط الثاني هو أن تخضع قراراتها للإستئناف أو الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، و إنطلاقا من هذا التصور فهو يعتبر مجلس المحاسبة كهيئة قضائية إدارية مختصة لكونها تطبق قواعد المحاسبة العمومية[3].

و تثير مسألة تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في القانون الجزائري نفس هذه الإشكالية المطروحة، ذلك أن الدستور إكتفى بتصنيفه كهيئة عليا للرقابة المالية، و لم يتضمن على أي إشارة تمكن من تكييفه كهيئة ذات طبيعة قضائية و التشريع العادي لم ينص بشكل صريح و مباشر على تصنيفه ضمن الهيئات القضائية و لكن يخضعه في تنظيمه و تسييره لتنظيم قضائي و يخوله صلاحيات قضائية، و هذا ما يستدعي منا البحث عن العناصر الأساسية التي يتضمنها النظام القانوني الذي يخضع له هذا الجهاز و التي

---

1 - Michel DEGOFFE : La juridiction administrative spécialisée, L.G.D.J, Paris, 1996, p 98.

2- رشيد خلوفي: مرجع سابق ذكره ، صفحة 229 .

3 - Georges VEDEL : « La Cour des comptes et le juge administratif de Droit commun », communication présentée lors des journées d’études organisées par l’université de STRASBOURG du 13 au 14 Mai 1977 , sous le thème « la Cour des comptes d’hier à demain » , L.G.D.J, Paris France, 1979 , pp 25 à 47.

تمكن من تصنيفه بهذه الصفة (مطلب أول) ثم إبراز اختصاصاته و تحديد النطاق الذي تمارس فيه(مطلب ثاني)

المطلب الأول: مجلس المحاسبة: هيئة قضائية أو إدارية؟

تتفق الدساتير السالفة الذكر على تصنيف مجلس المحاسبة ضمن هيئات الرقابة و ليس ضمن الهيئات التي تمارس الوظيفة القضائية، فالدستور الحالي يصنفه ضمن الهيئات التي وردت في الفصل الأول من الباب الثالث الذي جاء تحت عنوان " الرقابة والمؤسسات الاستشارية" ، و لا يصنفه ضمن الهيئات القضائية المنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات.

و لم تتضمن المادة 170 من هذا الدستور (و هي المادة الوحيدة التي تنص على إنشاء مجلس المحاسبة) أي إشارة إلى الطبيعة القضائية لهذا الجهاز[1]، و تتطابق في ذلك من حيث صياغتها مع المادة 160 من دستور 1989، ما عدا عبارة " صلاحيات مجلس المحاسبة" التي أضيفت في الفقرة الثالثة من المادة 170 من دستور سنة 1996، و تتضمن تقريبا نفس الصياغة التي نجدها في المادة 190 من دستور 1976، ما عدا استبعاد الحزب و المؤسسات الاشتراكية التي كانت تدخل ضمن اختصاص رقابة مجلس المحاسبة في ظل دستور 1976.

و إذا رجعنا إلى المادة 152 من دستور 1996، التي تحدد الجهات القضائية الإدارية ، فنجدها تنص في الفقرة الثانية منها، على أن مجلس الدولة هو هيئة مقومة للجهات القضائية الإدارية، ويرى الأستاذ رشيد خلوفي أن استعمال المؤسس الدستوري لعبارة " **الجهات القضائية الإدارية**" و ليس "**المحاكم الإدارية**" يفسح المجال لافتراض

---

[1]- تنص المادة 170 من دستور 1996على ما يلي :

" يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية.

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية.

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة و يضبط تنظيمه و عمله و جزاء تحقيقاته".

وجود هيئات أخرى ذات طبيعة قضائية إلى جانب المحاكم الإدارية، و هذا التصور حسبه تؤكده المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة[1] والتي تنص على أن مجلس الدولة يفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية و في قرارات مجلس المحاسبة[2].

أما من حيث التشريع ، يلاحظ تذبذب في موقف المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز، فقد أقر في قانون سنة 1980 أنه يتمتع باختصاصات قضائية، ثم ألغى ذلك في قانون سنة 1990 ، ثم يتراجع عن هذا الموقف ليقر مرة ثانية الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في قانون سنة 1995.

لكنه و إن أقر في هذا القانون الأخير، بالاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة ، و أخضعه في تنظيمه و تسييره لقواعد و إجراءات مماثلة لتلك التي تخضع لها الهيئات القضائية، و يعترف بصفة القضاة لأعضائه، فإنه لا يصنفه صراحة ضمن الهيئات القضائية، ومن ثم فإن تصنيفنا لمجلس المحاسبة كهيئة قضائية، يحتاج إلى تأسيس قانوني، ذلك أن صلاحية إنشاء الهيئات القضائية لا يملكها إلا المشرع وحده[3].

و هذا ما يستدعي منا البحث في إرادته و محاولة تحديد موقفه بوضوح بالكشف عن المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة و تشكيلته (فرع أول) و في الوظيفة التي يمارسها هذا الجهاز(فرع ثاني).

---

[1]ــ الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 1998

[2]- رشيد خلوفي: مرجع سابق ذكره ، ص 225.

[3]- المادة 122 من دستور 1996 الفقرة 6.

الفرع الأول: **المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة و تشكيلته**.

يظهر مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه و تشكيلته كهيئة ذات طبيعة قضائية وهذا لاحتوائه على عناصر أساسية لا تتوفر إلا في الهيئات القضائية، فهو جهاز مستقل (فقرة أولى) و يتشكل من غرف مختصة و تشكيلات قضائية يحكمها نظام داخلي خاص (فقرة ثانية)، و أعضاؤه يكتسبون صفة القضاة و يتمتعون بنفس الضمانات و الامتيازات التي يقرها القانون للقضاة العاديين (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: **مجلس المحاسبة، يتمتع باستقلالية عضوية و وظيفية**:

يكرس دستور سنة 1996 ، نظاما سياسيا يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، و لقد نصت المادة رقم 138 منه على أن السلطة القضائية مستقلة و تمارس في إطار القانون، و بإعتبار أن مجلس المحاسبة يعتبر هيئة قضائية متخصصة، فقد حرص المشرع على ضمان الإستقلالية اللازمة له في ممارسة الوظيفة الموكلة إليه، حيث نصت المادة 03 من قانون سنة 1995 وبشكل صريح، على أن مجلس المحاسبة يتمتع بالاستقلالية اللازمة ضمانا له للحياد و الموضوعية والفعالية في أعماله، و تتجسد هذه الإستقلالية، أولا من الناحية العضوية، حيث أن هذا الجهاز يتكون من هياكل خاصة به يحددها نظامه الداخلي، و تخصص له ميزانية تحدد ضمن ميزانية الدولة، تحقق له الاستقلالية المالية اللازمة في تسييره.

أما من الناحية الوظيفية، فلقد حدد المشرع طبيعة الاختصاصات التي يمارسها هذا الجهاز و المجال الذي تمارس فيه، و منح للقضاة الاستقلالية في ممارسة وظيفتهم و أحاطهم بالحماية اللازمة ضد كل أشكال الضغط و التأثير عليهم، وأقر مسؤولية الدولة في حمايتهم و تعويض الأخطاء الناجمة عن نشاطهم.

الفقرة الثانية: **مجلس المحاسبة يحكمه نظام داخلي خاص**:

سبق و أن تعرضنا في المبحث السابق إلى كيفية تنظيم مجلس المحاسبة، و قلنا بأنه يتكون من غرف مختصة مقسمة إلى فروع و من تشكيلات قضائية مختلفة، كما يتوفر

على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة، و على كتابة ضبط تتولى نفس المهام الموكلة لكتابة الضبط لدى باقي الهيئات القضائية العادية.

و يحكم تسيير كل هذه المصالح نظام داخلي، يقترحه رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة تشكيلة كل الغرف مجتمعة، و يصدر عن طريق مرسوم رئاسي.

الفقرة الثالثة: قضاة مجلس المحاسبة، يخضعون لقانون أساسي خاص:

لقد أبرزنا في فقرة سابقة، بأن جميع أعضاء مجلس المحاسبة الذين يمارسون وظيفة قضائية، يكتسبون صفة القضاة، وهذا الأمر تنص عليه صراحة العديد من المواد في الأمر 95-20 و بالخصوص المادة 38 التي تحدد الأعضاء الذين يتمتعون بصفة القضاة، و هم رئيس المجلس و نائب الرئيس ، رؤساء الغرف و رؤساء الفروع، المستشارون و المحتسبون، إلى جانب كذلك الناظر العام و مساعديه.

و يحكم كل هذه الفئات قانون أساسي خاص، تضمنه الأمر 95-23 السالف ذكره، و الذي جاء تحت عنوان "القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة".

و يلاحظ أن المشرع، قد أضفى بهذه التسمية التي يحملها هذا الأمر، صفة القضاة للأعضاء الذين يتشكل منهم هذا الجهاز، و أكد على ذلك بشكل واضح و صريح في أغلبية المواد التي تضمنها هذا القانون، و حتى في صيغة اليمين التي يؤديها القضاة و التي جاءت على الشكل التالي[1] : " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة و صدق و إخلاص و أن أحافظ على سر التحريات و أكتم سر المداولات و أن أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي و أن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف و النزيه".

---

[1] ـــ المادة 10 من الأمر 95-23 السالف ذكره.

الفرع الثاني: المظاهر القضائية في وظيفة مجلس المحاسبة.

إذا أخذنا بالمعيار الشكلي، فإن مجلس المحاسبة يظهر كهيئة ذات طبيعة قضائية وتمارس وظيفة ذات طبيعة قضائية، و هذا ما تبرزه القواعد العامة التي تحكم إجراءات التقاضي أمامه (فقرة أولى)، و قواعد الفصل في المسائل التي ينظر فيها (فقرة ثانية) ، و كذلك طبيعة القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة و طرق الطعن فيها (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: القواعد التي تحكم إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة.

إن إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة ليست محددة بقانون خاص بها، كما هو الحال بالنسبة لباقي هيئات القضاء العادي، و لكنه يخضع في عمله لجملة من القواعد و الإجراءات حددها الأمر 95-20 ، و التي تكتسي طبيعة قضائية و التي تحدد للقاضي و للمتقاضي جملة من الإجراءات الأساسية الواجب احترامها في مختلف القضايا التي تدخل ضمن اختصاصات مجلس المحاسبة و أهم هذه القواعد هي:

أولا: إجراءات مجلس المحاسبة تلقائية و ذات طبيعة فاحصة.

من حيث المبدأ العام، فإن الهيئات القضائية لا تتدخل إلا إذا كانت هناك خصومة أو نزاع يستدعي الفصل فيه، و هذا بناء على طلب تقدمه الأطراف المتخاصمة، لكن مجلس المحاسبة يتدخل بصفة تلقائية لممارسة رقابته، دون الحاجة إلى وجود طلب لتدخله للفصل في نزاع معين أو وقوع خطأ ما يقتضي منه تصحيحه.

فالمشرع يعتبر إختصاص مجلس المحاسبة من النظام العام ، لأنه يتعلق أولا و قبل كل شيء بتسيير المال العام و يحقق مصلحة يقتضيها النظام العام ، و يترتب عن ذلك، أن جميع الهيئات التي تعتمد في نشاطها بشكل جزئي أو كلي على المال العام، ملزمة بتقديم حساباتها لرقابة مجلس المحاسبة.

و يقع هذا الإلزام، بالنسبة للهيئات العمومية الإدارية، على عاتق الآمرين بالصرف و على المحاسبين العموميين، و الذين يتعين عليهم، مع نهاية كل سنة مالية إيداع

حساباتهم المالية و الوثائق الثبوتية المطلوبة لذلك لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في آجال حددها القانون ، و يسهر الناظر العام على ضمان إيداع هذه الحسابات و احترام الآجال المقررة لذلك بكافة الطرق التي يكفلها له القانون.

إضافة إلى تقديم الحسابات، الذي يترتب عنه و بصفة تلقائية مباشرة إجراءات الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة، فإنه يمكن له القيام برقابته، بناء على إخطاره من طرف جهات أخرى، بشأن القضايا التي تكتسي أهمية وطنية، و يتمتع بهذا الحق كل من رئيس الجمهورية بموجب المادة 17 من الأمر 95-20، و رئيس الهيئة التشريعية بموجب المادة 20 ، و كذلك رئيس الحكومة بموجب المادة 21 ، و رئيس المجموعة البرلمانية حسب المادة 22 من نفس الأمر[1].

وفي مجال رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية و المالية ، حددت المادة 101 من نفس هذا الأمر، الأشخاص المؤهلين قانونا لإخطار مجلس المحاسبة و هم : رئيس الهيئة التشريعية ، رئيس الحكومة ، وزير المالية ، الوزراء و مسؤولي الهيئات الوطنية كل فيما يخص قطاعه.

و هذه الطبيعة الإلزامية، تخول لقضاة مجلس المحاسبة في ممارسة رقابتهم سلطات واسعة للتحري و التحقيق و البحث بكافة الوسائل القانونية الممكنة، للتأكد من سلامة الحسابات التي تقدمها لهم الهيئات محل الرقابة ، و تفرض على الهيئات المعنية بتلك الرقابة واجب توفير الظروف المناسبة لتسهيل عمل قاضي الحسابات، و تمكينه من الاطلاع على كافة الوثائق و المستندات والمعلومات التي يطلبها في آجال معقولة وكل عرقلة لذلك يعتبرها المشرع عرقلة لسير العدالة، و يتعرض المتسببين فيها إلى غرامات مالية و إلى عقوبات جزائية.[2]

---

[1] ــ نلاحظ أن المشرع الجزائري يشير في هذه المادة إلى وجود مجموعات برلمانية و هي تختلف عن اللجان البرلمانية التي ينص عليها الدستور في المادة 117 منه.

[2] - المادة 68 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

فقاضي الحسابات، قد لا يكتفي بمعاينة الحسابات المقدمة له، و يخول له القانون الحق في الإطلاع على كل ما يراه ضروريا من وثائق و ملفات و دفاتر محاسبية موجودة بحوزة الهيئات محل الرقابة، الاستماع كذلك إلى أي عون يرى أن له علاقة بذلك، كما يمكن له الدخول إلى المحلات والمكاتب التابعة لتلك الهيئات، إذا أقتضى تحقيقه ذلك ، والقيام بكل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة مع مختلف الإدارات و الهيئات العمومية.

و بغرض تسهيل عمل القاضي، أعفى المشرع أعوان الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، من الالتزام بواجب السر المهني و من احترام التدرج السلمي في تقديم المعلومات و الوثائق التي يطلبها قاضي مجلس المحاسبة[1].

ثانيا: <u>إجراءات مجلس المحاسبة كتابية</u>.

إن الإجراءات أمام مجلس المحاسبة هي كتابية ، هذا ما تنص عليه المادة رقم 76 من الأمر رقم 95-20 ، و هذه القاعدة تعتبر ملزمة بالنسبة للهيئات التي تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، و التي يتعين عليها أن تقدم له حساباتها السنوية مرفقة بالوثائق الثبوتية اللازمة ، كما تعتبر ملزمة كذلك بالنسبة لقضاة مجلس المحاسبة و هذا خلال كل مراحل التحقيق والفصل في الملف، فالمقرر بعد نهاية التدقيقات ينبغي عليه أن يقدم ملاحظاته و اقتراحاته في تقرير مكتوب ، و الناظر العام يعرض استنتاجاته مكتوبة، و جميع الملاحظات المسجلة حول الملف، تبلغ بطريقة مكتوبة إلى المتقاضي، و هذا الأخير يقدم بنفسه أو بواسطة محاميه مذكرة دفاعية مكتوبة.

في البعض من الحالات، قد يلجأ قضاة مجلس المحاسبة إلى سماع التوضيحات الشفوية للمتقاضين، لكن هذا الإجراء يعتبر اختياري و يخضع لتقدير القاضي و لا يعطي أي حق للمتقاضي يلزم القاضي للاستماع إلى توضيحاته الشفوية.

---

[1]- الفقرة الأولى من المادة 59 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

و نفس هذه الإشكالية، ظلت مطروحة لمدة طويلة من الزمن في القانون الفرنسي، و لم يتم إقرار حق المتقاضين في تقديم توضيحات شفوية ، إلا بعد صدور القانون رقم 93-122 المؤرخ في 29 جانفي 1993[1]، و هو نفس الإجراء الذي تضمنه فيما بعد ذلك القانون رقم 94- 1040 المؤرخ في 02 ديسمبر1994[2].

ثالثا: إجراءات مجلس المحاسبة سرية .

تتميز إجراءات عمل مجلس المحاسبة بالسرية، و هذه الصفة تقتضيها طبيعة القضايا التي يفصل فيه المجلس و التي ترتبط أولا و قبل كل شيء بنشاط مصالح الدولة و سيرها المنتظم، و ترتبط كذلك بمصلحة الهيئات التي يشملها التحقيق و بسمعة الأشخاص العاملين بها، و مراعاة لذلك ، فإن جميع التحريات التي يباشرها قضاة مجلس المحاسبة و المعلومات و المستندات التي يتحصلوا عليها لذات الغرض تستدعي المحافظة عليها و الالتزام بالسرية المطلوبة و لا تقبل أي إشهار، و يكتفي القاضي خلالها بالمعاينة و التحري و تسجيل ملاحظاته، دون القيام بأية تصريحات أو ملاحظات مسبقة تجاه جميع الأطراف المعنية بها، ذلك أن إصدار أية أحكام مسبقة أو تسريب معلومات إلى جهات أخرى غير تلك المعنية بها، من شأنها إلحاق الضرر بمصلحة الهيئة محل الرقابة و بسمعة الأشخاص المعنيين بها، و من شأنها كذلك المساس بسمعة و مصالح المتعاملين مع تلك الهيئة، من مؤسسات و أشخاص غير خاضعين لرقابة مجلس المحاسبة[3].

فالاستنتاجات الأولية التي يتوصل إليها القاضي خلال مرحلة التحقيق، و التي يقدمها في تقرير الرقابة الموجه إلى هيئة المداولة المختصة للفصل فيه، لا تعتبر أحكاما نهائية، و يمكن إبطالها بعد الإطلاع على دفوعات المتقاضين.

---

[1] - Article 80-I de la loi 93-122 « Les arrêts, rapports et observations de la cour des comptes sont délibérés après l'audition, à sa demande de la personne concernée. »

[2] - Francis J. FABRE : les grands arrêts de la jurisprudence financière, 4ème édition, Editions DALLOZ, Paris, 1996, p 101.

[3]- Voir article de Jean-François Bernicot et Jean-Michel Champomier : « L'auditeur et le juge », publié in R.F.F.P, L.G.D.J, Paris, France, n° 77, Année 2002.

الفقرة الثانية: قواعد الفصل في القضايا التي ينظر فيها مجلس المحاسبة.

تقتضي وظيفة القضاء، الالتزام بالقدر الكافي من الموضوعية لإضفاء الشرعية المطلوبة على الأحكام التي يصدرها القاضي، و يتحقق ذلك عن طريق ضمان حق الدفاع للمتقاضين الذي يكفله الدستور، و هذا الحق تجسده قاعدتان أساسيتان تحكمان عمل مجلس المحاسبة، و هما: قاعدة القرار المزدوج و الشكل الجماعي للمداولات.

أولا: قاعدة القرار المزدوج.

لقد ارتبط ظهور قاعدة القرار المزدوج و تطورها بمجلس المحاسبة الفرنسي لكن هناك من الدارسين من يرى أن ظهورها سابق لذلك، و أن البوادر الأولى لتطبيقها تعود حتى إلى عهد غرف الحسابات التي عرفتها فرنسا في ظل النظام القديم، و أستمر تطبيقها بعد الثورة الفرنسية في ظل الهيئات الوسيطة التي سبقت إنشاء مجلس المحاسبة، أي في ظل مكتب المحاسبة و لجنة المحاسبة الوطنية [1].

و يرى الفقه الفرنسي، أن قاعدة القرار المزدوج هي بمثابة تطبيق لمبدأ عام أصبحت تخضع له جميع الهيئات القضائية (Principe de la contradiction)[2] في إجراءاتها، و الذي يكفل للمتقاضين الحق في الدفاع الذي يكفله الدستور.

---

[1] - Bertrand HUBY : La contradiction devant les juridictions des comptes, Presses universitaires Aix-Marseille (PUAM) France, 2001, page 22.

[2] ـ إن هذا المبدأ لم ينص عليه الدستور الفرنسي، و لكن أقره مجلس الدولة الفرنسي بشكل تدريجي، حيث ظهر في بداية الأمر كمبدأ يسمو على النصوص التنظيمية، في القرار الذي أصدره بتاريخ 10 أوت 1918 في قضية (VILLES) و الذي أقر فيه أن أي وثيقة تقدم للقاضي لا يمكن أن يعتد بها إذا لم يطلع عليها أطراف الخصومة. بعد أربعين سنة من هذا التاريخ أقر مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Société la HUTA) بتاريخ 12 ماي 1961 أن المحكمة تجاهلت مبدأ عام يطبق من طرف هيئات القضاء الإداري الفرنسي و الذي بموجبه يلزم بأن تكتسي الإجراءات المتبعة للتحقيق و إصدار الحكم طابع التضاد(Caractère contradictoire) ، و منذ قرار مجلس الدولة الصادر في قضية (Gate, Dubosc et autres) بتاريخ 16 جانفي 1976 ، ترسخ تطبيق هذا المبدأ بشكل مستمر في الإجراءات المتبعة أمام جميع الهيئات القضائية الفرنسية

و تطبيقا لقاعدة القرار المزدوج ، تفصل التشكيلات القضائية لمجلس المحاسبة في جميع القضايا التي تنظر فيها بإصدار قرارين (02) ، بحيث تعقد جلسة أولى تصدر فيها قرارا مؤقتا يبلغ إلى المتقاضي للرد عليه وتقديم توضيحاته في أجل محدد قانونا، و بانقضاء ذلك الأجل تعقد نفس التشكيلة المختصة جلسة ثانية و تصدر قرارا نهائيا، لتأكيد ما تضمنه القرار الأول من تهم أو نفيها و إبطالها.

و بالتالي، فإن القرار المؤقت الذي تصدره الغرفة في الجلسة الأولى، يعتبر غير قابل للتنفيذ و لا يمكن الاستئناف و الطعن فيه، أما القرار الثاني الذي تصدره في الجلسة الثانية، فهو قرار قابل للتنفيذ و يمكن الإستئناف و الطعن فيه بالنقض وفقا للطرق التي حددها القانون.

و كباقي قواعد القانون، فإنه يرد على تطبيق قاعدة القرار المزدوج استثناءات نحددها بشكل عام في الحالات التالية:

- إذا كان تطبيقها لا يفيد المتقاضي في شيء، مثل حالة عدم ثبوت أي خطأ في الحسابات المقدمة، حيث يتم إبراء ذمة المتقاضي مباشرة.

- إذا كان المتقاضي قد استفاد قبل ذلك من جميع وسائل الدفاع عن نفسه و ثبت ارتكابه لتلك التجاوزات، مثل حالة وجود حكم قضائي جنائي يدين المعني في نفس القضية.

- إذا اعترف المتقاضي مسبقا بالتجاوزات المسجلة ضده.

- إذا استفاد المتقاضي خلال إجراءات التحقيق، من جميع الوسائل الممكنة للدفاع عن نفسه ولتبرير موقفه، و تبين أن إعطاؤه الفرصة مرة ثانية لا يضيف شيئا للملف، و هذا يكون في بعض حالات التصريح بالتسيير الفعلي.

(Bertrand HUBY, Ibid, p 36)

و قد أخذ المشرع بنفس هذا التصور، بإقراره صراحة تطبيق قاعدة القرار المزدوج في المادتين 76 و 90 من الأمر 95-20[1] ، و كذلك في المواد الأخرى الواردة في الباب الثالث من هذا الأمر، و التي تتعلق بكيفية إجراء رقابة مجلس المحاسبة، و هذا لحماية المتقاضين من أي تعسف أو انحراف من طرف القضاة و تكريسا كذلك لحق الدفاع الذي تقره المادة 151 من دستور 1996.

كما عمل المشرع، على توسيع نطاق تطبيق هذه القاعدة على جميع أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، إلا أن أهمية تطبيقها تظهر بشكل أكثر في مجال ممارسة الاختصاصات القضائية، ذلك لما تترتب عليه من نتائج على المتقاضي كما تتوقف شرعية القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة في هذا المجال على مدى احترامه للإجراءات التي تقتضيها هذه القاعدة، و يختص بذلك مجلس الدولة، الذي يملك صلاحية النظر في الطعون بالنقض في القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة.

ثانيا: الشكل الجماعي للمداولات.

تسند عمليات الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى مقررين، و الذين يتمتعون بسلطة تقديرية واسعة في تنظيم عمليات التدقيق و تنفيذها، و مع نهاية هذه العمليات يعد المقرر تقريرا كتابيا يدون فيه ملاحظاته و اقتراحاته، و يوجهه إلى التشكيلة القضائية المختصة التي تتمتع وحدها بسلطة إصدار الحكم.

و لضمان الموضوعية اللازمة لعمل المجلس، وتفادي الوقوع أثناء المداولة تحت تأثير الرأي الشخصي للقاضي المقرر، ألزم المشرع على تشكيلة المداولة قبل الفصل في

---

[1] - تنص المادة 76: " إجراء التحقيق و الحكم على حسابات المحاسبين العموميين هو إجراء كتابي و **حضوري** " و نلاحظ أن كلمة " حضوري" تقابلها عبارة « Contradictoire » بالنص المكتوب بالغة الفرنسية، و نفس الوضع يتكرر في المادة 90، و يبدو من وجهة نظرنا أن الصياغة باللغة الفرنسية هي الصياغة السليمة و الصحيحة و تعبر عن المغزى القانوني الذي أراد المشرع تجسيده و المتمثل في إعطاء الحق للمتقاضي للتعبير عن رأيه و الدفاع عن نفسه وعن حقوقه.

أي قضية، الإطلاع على آراء مختلف الأطراف التي تتدخل في القضية أي الاستماع إلى تقرير القاضي المقرر ، الاستنتاجات التي يقدمها الناظر العام ، تقرير المقرر المراجع، و كذلك توضيحات المتقاضي وتبريراته، و تتخذ بعد ذلك التشكيلة المختصة قراراتها بأغلبية الأصوات.

و حفاظا على الشكل الجماعي للمداولات، و بهدف ضمان الحرية في إبداء الرأي لأعضاء التشكيلة المختصة، فإن مداولاتها تتم دون حضور الأشخاص المعنيين بها و لا يشارك فيها الناظر العام و المقرر، و لا تصبح نتائج المداولات علنية إلا بعد استكمال جميع الإجراءات التي تكفل للمتقاضين حق الدفاع و الفصل بشكل نهائي في الملف المطروح، بإصدار القرار النهائي.

<u>الفقرة الثالثة</u>: <u>الطبيعة القضائية لقرارات مجلس المحاسبة</u>.

يفصل مجلس المحاسبة في القضايا التي تدخل في نطاق إختصاصه القضائي عن طريق إصدار قرارات ذات طبيعة قضائية، من حيث شكلها و تكوينها (أولا) و من حيث قيمتها القانونية (ثانيا) و كذلك من حيث طرق الطعن فيها (ثالثا).

أولا: <u>من حيث الشكل و التكوين</u>:

يصدر مجلس المحاسبة قراراته بإسم الشعب الجزائري ، حسب ما تقتضيه المادة 141 من دستور 1996 و التي تنص على أن القضاء يصدر أحكامه بإسم الشعب، مثله في ذلك مثل باقي الهيئات القضائية.

و أما من حيث صياغتها، تتضمن هذه القرارات على ثلاثة أجزاء رئيسية وهي:

- التأشيرات (les visas): و هي مجمل النصوص القانونية التي اعتمد عليها القاضي في إصدار قراره.

- الحيثيات (les considérants) : و تتضمن على الوقائع القانونية و المادية التي أدت بالقاضي إلى اتخاذ القرار.

- الحكم (le dispositif) : و يصاغ في شكل مواد تتضمن على : منطوق الحكم و تشكيلة المداولة ، مكان وتاريخ المداولة وعدد الصفحات التي يتكون منها القرار والجهات التي يبلغ لها القرار.

و حتى تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للتنفيذ، ينبغي أن تحمل توقيعات كل من رئيس الجلسة، و المقرر المراجع، و كاتب الضبط[1].

ثانيا: <u>من حيث قيمتها القانونية</u>:

تصدر قرارات مجلس المحاسبة ممهورة بالصيغة التنفيذية حسب ما تقتضيه المادة 320 من قانون الإجراءات المدنية، و من ثم فهي تكون قابلة للتنفيذ مثلها في ذلك مثل القرارات التي تصدرها الهيئات القضائية الإدارية.

ثالثا: <u>من حيث تنظيم طرق الطعن فيها</u>.

تبرز الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة، من خلال القرارات التي يصدرها و طرق الطعن فيها، فهو يظهر كقاضي أول درجة في القرارات التي تصدرها مختلف

---

[1]– تنص المادة 84 من الأمر 95-20 " يوقع كل من رئيس الجلسة و المقرر المراجع و كاتب الضبط على القرار النهائي و يكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية.

يبلغ القرار إلى الناظر العام و المحاسبين أو الأعوان المعنيين و الوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية".

الغرف، و كقاضي استئناف في القرارات التي تصدر عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة و التي تكون قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة و هذا حسب المادة 11 من القانون العضوي 98-01 السالف ذكره.

و لقد حدد الأمر 95-20 السالف ذكره طرق الطعن في القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة و تتمثل في:

أ ــ المراجعة:

إن المراجعة هي إجراء استثنائي لإعادة النظر في قرار قابل للتنفيذ بسبب أخطاء، إغفال أو تزوير، استعمال مزدوج أو ظهور عناصر جديدة لم يكن باستطاعة القاضي اكتشافها لحظة إصداره للقرار.

و حسب المادة 102 من الأمر السالف ذكره، فإنه يمكن مراجعة القرار بطلب من العون المتقاضي أو السلطة السلمية أو الوصية له أو الناظر العام، كما يمكن مراجعته بصفة تلقائية من طرف الغرفة التي أصدرت القرار.

و يتم تقديم طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار و ينبغي أن يشتمل الطلب المقدم على عرض مفصل للوقائع مرفقا بالمستندات و الوثائق الثبوتية لذلك، لكنه في الحالات التي يثبت فيها أن مجلس المحاسبة قد اتخذ قراره على أساس وثائق مزورة و غير سليمة فإنه يمكن مراجعته بعد فوات الأجل المحدد.

يتم النظر في طلبات المراجعة من طرف نفس الغرفة التي أصدرته، و لا يترتب على إجراءات المراجعة أثر موقف للقرار موضوع الطعن، لكنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة، إذا وجد ما يبرر ذلك أن يأمر بتوقيف تنفيذه إلى غاية البت النهائي في طلب المراجعة و ذلك بعد استشارة رئيس الغرفة المختصة و الناظر العام.

ب ــ الاستئناف:

حسب المادة 107 من الأمر السالف ذكره، تعتبر قرارات مجلس المحاسبة قابلة للإستئناف في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار، و لا يقبل الاستئناف إلا إذا قدم من طرف المتقاضي المعني أو السلطات السلمية أو الوصية التي يتبع لها أو الناظر العام.

تقدم عريضة الاستئناف كتابيا، و تكون موقعة من طرف صاحب الطلب أو ممثله القانوني و تتضمن على عرض دقيق و مفصل للوقائع و الدفوع المستند إليها و تودع لدى كتابة الضبط أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام.

يترتب على الاستئناف توقيف تنفيذ القرار موضوع الطعن (المادة 06/107) و يتم النظر في طلبات الاستئناف من طرف تشكيلة كل الغرف مجتمعة (ماعدا الغرفة التي أصدرت القرار) و تتخذ قراراتها بالأغلبية.

جــ ــ الطعن بالنقض:

تنص المادة 110 من الأمر 95-20 السالف ذكره، بأن قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، تكون قابلة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا.

و يلاحظ أن هذه المادة تحتاج إلى تعديل حتى تساير التطورات التي عرفها النظام القضائي الجزائري بعد صدور دستور سنة 1996، و لكي تتطابق مع المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، التي تنص على أن مجلس الدولة هو الذي يختص بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة.

كما أن المشرع الجزائري لم يحدد في هذه المادة ميعاد الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة و لا الحالات التي يجوز فيها تقديم هذا الطعن و اكتفى بالإحالة إلى قانون الإجراءات المدنية.

المطلب الثاني: اختصاصات مجلس المحاسبة.

تخضع الإدارة العمومية في نشاطها المالي إلى أشكال عديدة من الرقابة، حاول الفقه تقسيمها و تصنيفها بالاعتماد على معايير مختلفة و متعددة، أدت إلى إيجاد تقسيمات عديدة ، فهناك من يقسمها إلى رقابة سابقة و رقابة لاحقة، و هذا إنطلاقا من الزمن الذي تمارس فيه الرقابة، و هناك من يقسمها إلى رقابة داخلية و إلى رقابة خارجية و هذا من حيث السلطة التي تمارسها، و هناك من يقسمها إلى رقابة على الأموال و رقابة على الأشخاص و هذا من حيث موضوع الرقابة وغير ذلك من التقسيمات النظرية التي يمكن تصورها في هذا المجال.

لكن من الناحية العملية، فإن كل هذه الأشكال من الرقابة المالية، سابقة كانت أم لاحقة، داخلية أم خارجية، تنصب على الأشخاص أم على الأموال، تهدف جميعها إلى تحقيق هدف واحد ومشترك و هو حماية الأموال العامة من كل أشكال التلاعب التي قد تتعرض لها و الحفاظ على سلامة استخدامها بما يحقق المصلحة العامة، و من ثم فهي تتكامل مع بعضها البعض إذا ما تمت ممارستها في الحدود اللازمة لها، أما إذا تجاوزت هذه الحدود فإنها قد تتحول إلى حاجز يعيق نشاط الإدارة العمومية أكثر ما يفيده، نظرا لما قد ينجم عن ذلك من تداخل في الصلاحيات، دون أن تحقق الغاية التي وجدت من أجلها.

و بالتالي فإن مسألة ضبط الحدود التي تمارس فيها كل رقابة مالية ، هي مسألة ضرورية للغاية لمعرفة المجال الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة، و تقودنا بذلك إلى تسليط الضوء على أشكال الرقابة المالية التي تخضع لها الإدارة العمومية كخطوة أولى (فرع أول) لنصل في الخطوة الثانية إلى ضبط النطاق الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة مقارنة مع هذه الأنواع من الرقابة (فرع ثاني)

<u>الفرع الأول</u>: <u>تعدد أشكال الرقابة المالية على نشاط الإدارة العمومية</u>.

تختلف أنظمة الرقابة المالية من دولة إلى دولة أخرى، و داخل النظام الواحد قد نجد عدة أشكال من الرقابة المالية تمارسها هيئات مختلفة، و لا يخرج نظام الرقابة المالية في الجزائر عن هذه القاعدة فهو يأخذ بعدة أنواع من الرقابة على النشاط المالي للإدارة العمومية، و التي يمكن تقسيمها عمليا إلى رقابة مالية تمارسها مختلف الهيئات المنتخبة على الميزانيات العمومية(فقرة أولى) وإلى رقابة إدارية تمارسها هيئات و مصالح ذات طبيعة إدارية (فقرة ثانية) و إلى رقابة قضائية يمارسها مجلس المحاسبة و فق الأشكال التي سنتعرض لها في الفصل الثاني من هذا البحث.

<u>الفقرة الأولى</u>: <u>رقابة الهيئات المنتخبة على الميزانية العمومية</u>.

نقصد بالرقابة السياسية على الأموال العمومية، تلك التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني على نشاط الحكومة، و هو بمثابة المجال الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته عن طريق ممثليه، و أداة لممارسة الرقابة على عمل الأجهزة العمومية، فالأصل كما يبرزه فقهاء القانون الدستوري، أن الرقابة المالية هي صلاحية دستورية أصيلة تتمتع بها السلطة التشريعية، باعتبارها تعبر عن إرادة الشعب الذي هو صاحب السيادة و تمارسها عن طريق آليات يحددها الدستور بشكل واضح وصريح، و تتمثل أساسا في مناقشة ميزانية الدولة و التصويت عليها قبل تنفيذها، ومراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية، و عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية.

و هذه القاعدة في تنظيم الرقابة المالية، تتكرر بنفس هذه الكيفية و التصور على المستوى المحلي، حيث أن المشرع خول للمجالس المحلية المنتخبة صلاحيات التصويت على الميزانيات قبل الشروع في تنفيذها، و أعطاها الحق في ممارسة الرقابة أثناء تنفيذها و الحق كذلك في تقييم نتائج تنفيذها.

و لكن هذه الرقابة الموكلة للمجالس المحلية و إن كانت تمارس من قبل أعضاء منتخبين وتكمن على أبعاد و غايات سياسية معينة، فهي تبقى في حقيقة الأمر رقابة ذات طبيعة إدارية أكثر منها سياسية، فالمجالس المحلية المنتخبة و إن كانت تتمتع بحق التصويت على الميزانيات المحلية، فإن القرار النهائي في تنفيذها يبقى بيد الدولة عبر ممثليها (الوالي و وزير الداخلية).

أولا: رقابة السلطة التشريعية على ميزانية الدولة.

يتمتع المجلس الشعبي الوطني بصلاحيات دستورية تمكنه من مراقبة ميزانية الدولة، و هذا عن طريق مناقشة قانون المالية و التصويت عليه، و عن طريق مراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية و التصويت على قانون ضبط الميزانية بعد انتهاء تنفيذ الميزانية.

أ ــ مناقشة قانون المالية و التصويت عليه.

إن المبدأ السائد في الدول الحديثة، هو أن مهمة تحضير ميزانية الدولة من صلاحيات الجهاز التنفيذي، لما يتمتع به من إمكانيات و وسائل مادية وبشرية، تسمح له بالقيام بذلك، ففي انجلترا يتولى تحضير ميزانية الدولة وزير الخزينة، و في الولايات المتحدة الأمريكية يختص بذلك مكتب الميزانية الذي يتبع مباشرة لرئيس الجمهورية و في فرنسا فهي من صلاحيات وزير المالية تحت سلطة وإشراف رئيس الحكومة، أما في الجزائر فإن مهمة تحضير الميزانية من اختصاص وزير المالية تحت سلطة رئيس الحكومة و هذا بالاعتماد على المعطيات التي يتضمنها البرنامج السنوي لعمل الحكومة والتوقعات المالية التي تقدمها مختلف القطاعات الوزارية[1].

و بعد مرحلة إعداد الميزانية وتحضيرها، يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، و هذا الأخير يتولى إحالته إلى اللجنة البرلمانية

---

[1] - أنظر حول الموضوع: محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلا: المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة، الجزائر ،سنة 2003، ص 98.

المختصة لدراسته و مناقشته مع وزير المالية، و تنتهي هذه المناقشة بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظات واقتراحات اللجنة البرلمانية المختصة، ليتم عرضه على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته و التصويت عليه قبل الشروع في تنفيذه، ماعدا في الحالة الواردة في الفقرة الثامنة للمادة 120 من دستور1996 و التي تجيز لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بواسطة أمر .

ب ـ مراقبة الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية.

إن المبدأ المعمول به، هو أن البرلمان الذي يملك صلاحية ترخيص الإعتمادات المالية للحكومة عن طريق التصويت على قانون المالية، يملك أيضا صلاحية الرقابة على كيفية استعمالها ، و لكن في الواقع فإن هذا النوع من الرقابة و إن يكتسي أهمية كبيرة، باعتباره يمكن البرلمان من مراقبة نشاط الحكومة في الوقت المناسب، فإنه تعترضه صعوبات من الناحية العملية، و ممارستها من شأنها أن تؤدي إلى عرقلة نشاط هذه الأخيرة، ذلك أن البرلمان الذي يتولى الوظيفة التشريعية، قد لا يتوفر على الوقت الكافي و لا على الإمكانيات التقنية اللازمة لممارسة رقابة مستمرة على النشاط المالي للحكومة ، هذا من جهة ، و من جهة ثانية فإن أعضاء البرلمان الذين ينتخبهم الشعب قد لا يجدون في المراقبة الدقيقة والمستمرة لحسابات ميزانية الدولة أي مردودية سياسية يمكن استغلالها في المنافسات الانتخابية[1].

و انطلاقا من ذلك، فإن الغالبية من الدول تكتفي خلال مرحلة تنفيذ الميزانية بممارسة رقابة إدارية داخلية توكل لمختلف المصالح الإدارية، كما هو الحال في فرنسا، وفي دول أخرى توكل هذه الوظيفة لمجلس المحاسبة، مثل بلجيكا التي يختص فيها هذا الجهاز بمنح تأشيرات مسبقة لتسديد بعض النفقات العمومية[2] ، وكذلك إيطاليا التي يمارس

---

[1] - Jean-Claude Martinez et Pierre Di Malta : op.cit, page 903.

[2] - Voir l'article de Michel BOUVIER : « la Cour des comptes en Belgique », R.F.F.P, n° 36, année1991, L.G.D.J, Paris. Pp 13 -15.

فيها مجلس المحاسبة رقابة مسبقة على قرارات الحكومة التي يكون لها تأثير مالي كبير على ميزانية الدولة (المادة 100-2 من دستور 1948)[1] .

و مع ذلك، فقد ظهرت بفرنسا محاولات لتدعيم الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية، تضمنتها نصوص عديدة، نذكر منها القانون المؤرخ في 30 ديسمبر 1958 الذي يجيز لأعضاء اللجنة المالية ممارسة رقابة مستمرة على كيفية استعمال الإعتمادات المالية التي يرخص بها البرلمان، والحصول على كافة المعلومات والوثائق المتعلقة بذلك ، و أيضا القانون المؤرخ في 12 جويلية 1979 ، الذي يلزم الحكومة بتقديم المعلومات اللازمة للبرلمان حول الإيرادات، بشكل يسمح له بإجراء المقارنة بين تقديرات الميزانية و الإيرادات التي تم تحصيلها فعليا[2].

إلى جانب ذلك، حاولت الجمعية الوطنية الفرنسية في العديد من المناسبات تقديم اقتراحات لتعزيز هذه الرقابة، نذكر منها اقتراح قدم سنة 1995 بغرض تشكيل جهاز برلماني يختص بتقييم النفقات العمومية، و اقتراح آخر قدم سنة 1999 بطلب من رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية بغرض تدعيم نقاشات البرلمان خلال دورة الربيع حول الميزانية بدراسة وضعية تنفيذ قانون المالية[3].

أما في الجزائر، فإننا لا نجد نصوص قانونية محددة، تخول للهيئة التشريعية ممارسة الرقابة أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، ومع ذلك فإنه يمكن أن نستخلص إمكانية قيامه بذلك من خلال تلك الوسائل الدستورية التي تملكها لرقابة نشاط الحكومة والتي تتمثل في : مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة و هذا طبقا للمادة 84 من دستور1996، حق مساءلة أعضاء الحكومة و استجوابهم طبقا للمادتين 133 و 134 من نفس الدستور،

---

[1] - Voir l'article de Georgio CLEMENTE et Maria-Annunziata Rucireta : « La Cour des comptes italienne, réalités et perspectives », R.F.F.P, n° 36, année 1991, L.G.D.J, Paris, Pp 21-30.

[2] - Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta : Op.cit, page 901.

[3]- Ibid, page 902.

و حق إنشاء لجان تحقيق و هذا حسب ما تنص عليه أحكام المادة رقم 161 من نفس الدستور.

جـ ــ <u>التصويت على قانون ضبط الميزانية</u>.

يترتب على حق البرلمان في التصويت على الميزانية، الحق كذلك في الإطلاع عن كيفية إستعمال الإعتمادات المالية التي رخص بها للحكومة، و يتجسد ذلك عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية العمومية.

و يتضمن هذا القانون بوجه عام، على عرض مفصل لمختلف العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات و النفقات المنجزة خلال السنة المالية، من طرف مختلف الوزارات والهيئات العمومية ، و يتم تقديمه إلى البرلمان للمصادقة عليه بنفس الخطوات المتبعة في قانون المالية، و يكون مرفقا بالوثائق التقييمية اللازمة التي يعدها مجلس المحاسبة و المتمثلة في التقرير المفصل حول ظروف تنفيذ الميزانية، والتصريح العام حول مطابقة حسابات الوزراء مع حسابات المحاسبين العموميين.

و يترتب على هذا النوع من الرقابة نتائج سياسية و قانونية هامة، فمن الناحية السياسية، تعتبر مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية بمثابة تزكية سياسية للنشاط المالي للحكومة، أما من الناحية القانونية، فإن كل القرارات التي اتخذتها الحكومة في إطار تنفيذ الميزانية، تكتسي حماية تشريعية أمام القضاء الإداري و أمام هيئات الرقابة المالية[1].

أما في حالة رفض البرلمان المصادقة على قانون ضبط الميزانية، فإنه يترتب عن ذلك مسؤولية سياسية للحكومة، و يتعين عليها أن تلتزم أمام البرلمان بتحسين تحضير

---

[1]- أثيرت في فرنسا إشكالية مدى دستورية قانون ضبط الميزانية، إذا تضمن على عمليات غير واردة في قانون المالية مثل إلغاء و تحويل الإعتمادات المالية أو تجاوز النفقات للإعتمادات المالية المخصصة لها، و تم إخطار المجلس الدستوري بشأن العديد من القوانين بغرض إلغائها، مثل قانون ضبط الميزانية الخاص بسنة 1983 ، و قانون سنة 1989 ، و لقد أقر المجلس الدستوري بشأن قانون سنة 1983 في القرار الذي أصدره رقم 85-202 المؤرخ في 16 جانفي 1985 أنه ليس من اختصاصه ممارسة أي رقابة على شرعية القرارات التنظيمية التي أصدرتها الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية و الذي يبقى من اختصاص القضاء الإداري و هيئات الرقابة المالية، و نفس هذا المبدأ أكده في القرار رقم 91-300 المؤرخ في 20 نوفمبر 1991 بشأن قانون ضبط الميزانية لسنة 1989.
(Francis J. FABRE : op.cit, Page 16.)

الميزانيات الأولية و الإضافية مستقبلا و العمل على تفادى الأخطاء التي وقعت فيها، و من الناحية القانونية فإن القرارات التي أصدرتها أثناء تنفيذ الميزانية السابقة، تبقى معرضة للإلغاء أمام مجلس الدولة طالما أنها لم تتحصل على مصادقة البرلمان، و تبقى مسؤولية الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين المعنيين بها قائمة بصفة كاملة أمام هيئات الرقابة المالية[1].

و بالرغم من أهميته، فإن جانب كبير من المختصين في فرنسا، يرى أن التصويت على قانون ضبط الميزانية العمومية، لا يكتسي نفس الأهمية التي يتمتع بها قانون المالية ، و هذا الوضع فرضته اعتبارات سياسية و أخرى عملية أفقدت من فعاليته و جعلت منه مع مرور الوقت مجرد قانون للحسابات « une loi des comptes » و إجراء شكلي أكثر منه رقابي.

أما في الجزائر، فإن المادة 160 من دستور1996، تلزم الحكومة بضرورة تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية التي رخص بها البرلمان، كما أقرت نفس المادة في الفقرة الثانية منها، على حق البرلمان في التصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية، ومن حيث التشريع ، نجد القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ينص على مضمون هذا القانون و يحدد الوثائق المرفقة له[2] .

لكن تطبيق ذلك من حيث الواقع، لا نجد له أي اثر إلى غاية الوقت الحالي[3] و قد أثيرت هذه المسألة أثناء مناقشة قانون المالية لسنة 2006 أمام المجلس الشعبي

---

[1] - Francis J. FABRE : Ibid, page16.

[2] – المواد 76، 77، 78 من القانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، سنة 1984.

[3] ــ خلال الأيام الدراسية التي نظمت بالمجلس الشعبي الوطني من 19 إلى 21 مارس 2006، حول تحليل البرلمان للميزانية العمومية و رقابتها، صرح رئيس اللجنة المالية بالمجلس الشعبي الوطني، أن أعضاء المجلس لم يتحصلوا طوال العهدة التشريعية على تقارير مجلس المحاسبة، وطالب بضرورة إطلاعهم على هذه التقارير لتمكينهم من مراقبة نشاط الحكومة في هذا المجال.

الوطني، و ألتزم خلالها وزير العلاقات مع البرلمان، بتقديم قانون لضبط الميزانية في السنة المقبلة يغطي فترة عشرة سنوات سابقة أي منذ سنة 1997، و هي السنة التي انتخب فيها أول برلمان تعددي، على أن يتم بعد ذلك، العمل بهذا القانون بشكل دوري و مستمر خلال كل سنتين[1].

ثانيا: رقابة المجالس المحلية المنتخبة على الميزانيات المحلية.

(ميزانية البلدية و ميزانية الولاية)

أوجد المشرع آليات عديدة، تمارس من خلالها المجالس المحلية المنتخبة رقابة على تسيير الشؤون المحلية، تضمنتها مختلف النصوص القانونية المتعلقة بتسيير الجماعات المحلية و لاسيما القانون رقم 90-08 المؤرخ في07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية و القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية[2] ، قد لا يسمح مجال دراستنا هذا للإحاطة بجميع التفاصيل التي يتضمنها هذا الموضوع و الذي يحتاج إلى دراسة مستقلة و معمقة[3]، و لذلك فإننا سنقتصر على عرض المبادئ العامة التي تخضع لها هذه الرقابة : قبل الشروع في تنفيذ الميزانية ، خلال مرحلة تنفيذ الميزانية و كذلك عند الانتهاء من تنفيذها.

أ ــ مناقشة الميزانيات المحلية والتصويت عليها.

تخضع كل من ميزانية الولاية والبلدية (الأولية و الإضافية) لعملية التصويت عليها من طرف المجالس المنتخبة قبل الشروع في تنفيذها، فبالنسبة لميزانية الولاية يتم إعدادها من طرف مصالح الولاية (مديرية الإدارة المحلية) ويقدمها الوالي للتصويت عليها على مستوى المجلس الشعبي الولائي و هذا طبقا للمادة 138 من قانون الولاية و

(اليومية الوطنية " الشروق" ليوم 20 مارس 2006، العدد 1639، الصفحة 03)

[1]– اليومية الوطنية "الشروق" ليوم 17 أكتوبر 2006، العدد 1819، صفحة 05.

[2]– الجريدة الرسمية، العدد 15، سنة 1990.

[3] - Pour plus de détails, voir l’ouvrage de : Chérif RAHMANI : les finances des Communes Algériennes, Editions Casbah, Alger 2002.

ينبغي أن تتم عملية التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة التي تطبق خلالها الميزانية ، أما الميزانية الإضافية فيتم التصويت عليها قبل تاريخ 15 جوان من السنة التي تطبق خلالها الميزانية[1].

و تخضع ميزانية البلدية لنفس الإجراءات السالفة الذكر ، حيث يتم إعدادها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي و يقدمها للتصويت عليها أمام المجلس الشعبي البلدي، حسب نفس التواريخ المذكورة سالفا[2] .

ب – رقابة المجالس المحلية المنتخبة أثناء تنفيذ الميزانيات المحلية.

أثناء مرحلة التنفيذ، يحق لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة مراقبة الميزانيات المحلية، وهذا بواسطة مختلف الوسائل التي يخولها لهم القانون، مثل إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة هامة[3]، الحصول على تقارير دورية حول وضعية الميزانية خلال الدورات التي تعقدها المجالس المحلية المنتخبة.

ج – رقابة المجالس المحلية المنتخبة بعد تنفيذ الميزانيات المحلية.

تتمثل الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية المحلية من طرف المجالس المنتخبة في مناقشة الحساب الإداري و التصويت عليه و الذي يسمح بمعاينة مستوى تنفيذ الميزانية المحلية و توافق العمليات المالية المنجزة خلال السنة المالية مع ترخيصات الميزانية و يتم تدوين كل الملاحظات التي يقدمها الأعضاء بهذا الخصوص في مداولات المجالس المحلية والتي ينبغي أن ترفق فيما بعد مع الحساب الإداري الذي تقدمه كل من الولاية والبلدية لرقابة مجلس المحاسبة[4].

الفقرة الثانية: الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية.

---

[1] – المادة 143 من قانون الولاية.

[2] - المادة 152 من قانون البلدية.

[3] - المادة 57 من قانون الولاية، و المادة 24 من قانون البلدية.

[4] – المادة 176 من قانون البلدية و المادة 155 من قانون الولاية.

تتمثل الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية، في تلك الرقابة التي تمارسها مختلف المصالح الإدارية على بعضها البعض أثناء القيام بالعمليات المالية وتأخذ أشكالا عديدة، فقد تكون رقابة تلقائية سابقة تخضع لآليات و قواعد موضوعة سلفا يتعين احترامها أثناء صرف النفقات العمومية ، و قد تكون رقابة متزامنة ومسايرة لتنفيذ العمليات المالية و قد تمارس هذه الرقابة المالية من قبل جهاز إداري مستقل.

أولا: الرقابة المسبقة على النفقات العمومية.

ظهرت الرقابة المسبقة على النفقات العمومية في فرنسا مع نهاية القرن التاسع عشر ميلادي، و كانت تمارس في بداية ظهورها من طرف موظفين يعينهم الوزراء من بين الموظفين التابعين لمصالحهم، وهذه الوضعية لم تكن تسمح بممارسة رقابة فعالة، طالما أن الأعوان المكلفين بها يخضعون لسلطة الوزير الذي يراقبون نشاطه لذلك أصبح تعيينهم فيما بعد من صلاحيات وزير المالية و يخضعون لسلطته.

أما في الجزائر ، تمارس الرقابة المسبقة على النفقات العمومية من طرف أعوان تابعين لوزارة المالية يسمون مراقبين ماليين[1] ، يعين على المستوى المركزي مراقب مالي لكل وزارة أو هيئة وطنية، أما على المستوى المحلي، فهناك مراقب مالي على مستوى كل ولاية، و تتمثل الوظيفة الأساسية للمراقب المالي، في القيام برقابة مسبقة على النفقات العمومية قبل الشروع في تنفيذها ، فهي رقابة ذات طبيعة وقائية الغرض منها هو تفادي الوقوع في أخطاء مالية وتصحيحها قبل تنفيذها، و بالتالي فهي تعتبر رقابة شرعية و ليست رقابة ملاءمة، فالمراقب المالي ليس من صلاحياته التدخل في مدى ملائمة النفقة العمومية التي يأمر بها الآمر بالصرف، و إنما يقتصر دوره على مراقبة الجوانب القانونية و الشكلية والإجرائية للنفقة ، أي مراقبة مدى مطابقتها للنصوص التشريعية و التنظيمية و لتوقعات الميزانية.

---

[1] - المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتضمن الرقابة المالية المسبقة للنفقات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة 1992.

ويترتب على هذه الرقابة، منح التأشيرة (Le visa) لصرف النفقة إذا استوفت الشروط اللازمة، و إذا لم تستوفي إحدى هذه الشروط، يبدي المراقب المالي رأيه برفض منح التأشيرة، ويعلم المصلحة المعنية برد كتابي يوضح فيه مبررات ذلك و يكون هذا الرفض إما مؤقتا، إذا تعلق الأمر بتحفظات شكلية يمكن تداركها من قبل المصلحة المعنية ، أو نهائيا إذا تضمنت النفقة على خطأ أو أخطاء تتعارض مع قواعد المحاسبة العمومية وغير قابلة للتصحيح.

لكن هناك حالات تقتضيها المصلحة العامة، أجاز فيها القانون للآمر بالصرف باستعمال إجراء استثنائي، يتمثل في اتخاذ قرار معلل يتجاوز فيه التأشيرة المسبقة للمراقب المالي في صرف النفقة (Décision de passer outre) ومثل هذه القرارات محددة بشروط واضحة و صريحة و يتحمل فيها الآمر بالصرف المسؤولية بصفة شخصية أمام جميع هيئات الرقابة.

كما يتحمل المراقب المالي المسؤولية التامة، عن القرارات التي يتخذها بمنح التأشيرة أو رفضها و في حالة الرفض التعسفي، فإن ذلك يعتبر مخالفة لقواعد الانضباط المالي و يتعرض لغرامة مالية يصدرها مجلس المحاسبة.

و يمكن أن ندرج كذلك ضمن هذه الرقابة المسبقة، شكل آخر من الرقابة المالية يأتي في مرحلة موالية لدور المراقب المالي، و هي تلك الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي قبل تحصيل أي إيراد أو صرف أي نفقة عمومية، و إن كان هذا الأخير لا يشكل جهازا حقيقيا للرقابة المالية، لكن يخول له القانون بعض الصلاحيات لمراقبة النفقات و الإيرادات العمومية قبل تنفيذها.

ثانيا: الرقابة الرئاسية والوصائية على تسيير الأموال العمومية.

يخضع أعوان الإدارة العمومية أثناء ممارستهم لنشاطهم المالي، إلى رقابة رئاسية مستمرة يمارسها كل رئيس على مرؤوسيه ، مثل تلك الرقابة التي يمارسها الوزير على مصالحه المباشرة أو الوالي على مصالح الولاية ، و تتمثل أهم مظاهر هذه الرقابة في التصديق و التعديل و الإلغاء مثلها في ذلك مثل أي تصرف إداري.

أما الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية المنتخبة)، فتخضع في نشاطها المالي لرقابة وصائية، يمارسها وزير الداخلية على تصرفات المجالس المحلية الولائية المنتخبة، و يمارسها كذلك الوالي على المجالس المحلية البلدية في الحدود التي ينص عليها القانون ، و تكمن أهم مظاهر هذه الرقابة الوصائية في سلطة المصادقة على المداولات وعلى القرارات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات الإدارية (المادة 42 من قانون البلدية و المادة 50 من قانون الولاية) ، وسلطة إلغاء المداولات والقرارات التي تكون باطلة (المادة 44 من قانون البلدية و المادة 51 من قانون الولاية) أو تلك التي تكون قابلة للإبطال في الحالات المنصوص عليها في المادة 45 من قانون البلدية و 52 من قانون الولاية.

مظهر آخر من مظاهر الرقابة الوصائية، يخص التسيير المالي للبلديات دون الولايات، ويتمثل في سلطة الحلول التي يمارسها الوالي في الحالات المنصوص عليها في المواد 154 و 155 و 156 من قانون البلدية.

ثالثا: رقابة المفتشية العامة للمالية.

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز إداري للرقابة المالية، يخضع للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، تم إنشاؤها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 10 مارس 1980 و الذي يحدد تنظيمها و سيرها و صلاحياتها[1].

---

[1] ـــ الجريدة الرسمية، العدد 10، سنة 1980.

تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية، على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح و أجهزة الدولة المركزية، الجماعات الإقليمية و جميع الهيئات و الأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ، كما تشمل رقابتها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هيئات الضمان الاجتماعي و كذلك الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية و الثقافية التي تستفيد من مساعدات مالية من الدولة أو من الجماعات المحلية أو أي هيئة عمومية[1].

و تهدف رقابتها إلى معاينة مدى تطبيق التشريع المالي و المحاسبي من قبل مختلف المصالح والهيئات العمومية، مراجعة صحة المحاسبات و صدقها و انتظامها و مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية، شروط استعمال الإعتمادات المالية و وسائل الهيئات و هياكلها، كيفية سير الرقابة الداخلية في المصالح المعنية.

كما تعتبر المفتشية العامة مؤهلة كذلك، للقيام بمهمة التقويم الإقتصادي و المالي و تقوم في هذا الإطار بدراسات وتحاليل مالية واقتصادية، لتقدير فعالية التسيير ونجاعته في قطاع معين من القطاعات، أو على مستوى مؤسسة اقتصادية معينة ويكون تدخلها في هذه الحالة بناء على طلب من السلطات المؤهلة لذلك[2].

ويترتب على عمليات الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية ، إعداد تقارير تدون فيها جميع النقائص والتجاوزات التي يمكن ملاحظتها خلال عملية التدقيق و التحقيق، إلى جانب الاقتراحات اللازمة لتصحيح الوضع، و تبلغ هذه التقارير إلى مسيري المصالح المعنية للإجابة عليها في أجل شهرين اثنين(02)، و بانتهاء هذا الأجل يوجه تقرير نهائي للسلطة السلمية أو الوصية، التي تتبع لها لمصلحة المعنية بغرض اتخاذ التدابير المناسبة.

---

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية ــ الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1992.

[2] - المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992 ، يؤهل المفتشية العامة للمالية لإجراء التقويم الإقتصادي للمؤسسات العمومية الإقتصادية ــ الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1992.

و لتحسين أساليب الرقابة على التسيير العمومي، فقد صادق المجلس الوزاري المشترك في اجتماعه المنعقد بتاريخ 05 جانفي 2007، على خطة عمل تتضمن على إجراءات جديدة تهدف إلى تحسين أساليب مراقبة تسيير المالية العمومية[1]، حيث تقرر على المدى القصير تطبيق سلسلة من الإجراءات لتفعيل وسائل الرقابة المالية على النفقات العمومية، و من المقرر في ظل هذا التوجه توسيع صلاحيات المفتشية العامة للمالية لتشمل المؤسسات المالية على الخصوص و باقي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي، و أنشئ لهذا الغرض لجنة وزارية مشتركة على مستوى وزارة المالية، تضم ممثلي مختلف الوزارات و تتكفل بمتابعة و تطبيق الإجراءات المسطرة حسب الجدول الزمني المحدد لها.

<u>الفرع الثاني</u>: <u>ضبط نطاق اختصاص مجلس المحاسبة</u>.

بعد أن حددنا المجال الذي تمارس فيه الرقابة التي تمارسها الهيئات المنتخبة و الرقابة الإدارية بشتى أشكالها، سنحاول الآن رسم النطاق الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة و هذا بمعرفة الزمن الذي تمارس فيه هذه الرقابة (فقرة أولى) تحديد طبيعة الأشخاص الخاضعين لهذه الرقابة (فقرة ثانية) و أخيرا معرفة طبيعة النتائج المترتبة عن الرقابة التي يمارسها هذا الجهاز (فقرة ثالثة)

<u>الفقرة الأولى</u>: <u>من حيث الزمن الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة</u>.

تخضع الميزانية العمومية لمبدأ السنوية (principe de l'annualité) و هذا من حيث إعدادها و تنفيذها، ويعني هذا المبدأ أن الترخيصات المالية التي أقرها البرلمان أثناء التصويت على قانون المالية تكون صالحة لمدة سنة مالية واحدة[2] ، و هذا الأمر تقتضيه

---

[1] ـــ اليومية الوطنية " الشروق"، العدد 1910 ليوم الثلاثاء 06 فيفري 2007، الصفحة 06.

[2]– السنة المالية في الجزائر تتطابق مع السنة المدنية، ونفس الوضع في فرنسا، و في بعض الدول لا تتطابق السنة المالية مع السنة المدنية مثل بريطانيا التي تبدأ فيها السنة المالية في شهر أفريل والولايات المتحدة الأمريكية في شهر أكتوبر.

معطيات تتعلق بتنظيم اقتصاد الدولة، ومعطيات قانونية كذلك تتعلق بحق الرقابة الذي يخوله الدستور للبرلمان على نشاط الحكومة.

و تطبيقا لهذا المبدأ، فإن مجلس المحاسبة لا يمكن له أن يمارس رقابته أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، و لا يملك صلاحية ممارسة أي رقابة مسبقة على النفقات العمومية كما هو معمول به في بعض الدول، إنما يتدخل بعد انقضاء السنة المالية بإلزام الهيئات العمومية بتقديم حساباتها لرقابته بصفة دورية و منتظمة.

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>من حيث الأشخاص الخاضعين لرقابة مجلس المحاسبة</u>.

يقوم نظام المحاسبة العمومية الذي تخضع له الهيئات العمومية الإدارية في نشاطاها المالي، على مبدأ الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي وهذا المبدأ تقره المادة رقم 55 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية[1] و التي تنص على أن وظيفة الآمر بالصرف تتنافى مع وظيفة المحاسب العمومي، و هذا المبدأ أدرجه المشرع كذلك في قانون الانتخابات الذي ينص على تنافي العضوية في المجالس الشعبية البلدية مع ممارسة وظيفة المحاسب العمومي في نفس دائرة الاختصاص[2].

و يعني هذا المبدأ ، أن تنفيذ الميزانية العمومية يستدعي تدخل فئتان مستقلتان عن بعضهما البعض من أعوان الدولة و هما الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون، بحيث تختص الفئة الأولى بتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالمرحلة الإدارية، بينما تختص الفئة الثانية بإجراءات المرحلة المحاسبية.

---

[1] ــ تنص المادة 55 من القانون 90-21 على ما يلي: " تتنافى وظيفة الآمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي " ، الجريدة الرسمية، العدد 35 لسنة 1990.

[2] ــ المادة 98 من الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

و تطبيقا لذلك، فعمليات تحصيل الإيرادات العمومية تقتضي أن يقوم الآمر بالصرف بإجراءات إثبات حقوق الدائن العمومي و تصفيتها ثم الأمر بتحصيلها و يتكفل المحاسب العمومي بإجراءات تحصيلها في الآجال القانونية المحددة لها.

و في مجال النفقات العمومية، فالآمر بالصرف هو الذي يلتزم بالنفقة العمومية و هو الذي يقدر مبلغها و يأمر بتسديدها بعد التأكد من تنفيذ موضوعها و أما المحاسب العمومي فهو الذي يقوم بمراقبة مدى مطابقة تلك النفقة لقواعد المحاسبة العمومية و يتولى تسديدها ماديا لصالح الأشخاص المعنيين بها .

قد يبدو أن هذه الإجراءات التي يقتضيها تطبيق هذا المبدأ ، من شأنها أن تضفي نوع من التعقيد على النشاط المالي للإدارة العمومية و هي إحدى الانتقادات الموجهة عادة لنظام المحاسبة العمومية ، لكن من الناحية العملية فهي ذات أهمية بالغة ذلك أن الفصل بين الوظائف الإدارية و المحاسبية ليس هو مجرد توزيع للوظائف بين مختلف الأجهزة الإدارية لتسهيل تنفيذ الميزانية العمومية، بل يساعد كذلك على ممارسة رقابة مالية وقائية قبل تنفيذ العمليات المالية، فالآمر بالصرف و إن كان يتمتع بسلطة القرار و حرية تقدير كيفية استعمال الوسائل المالية المخصصة له، فإنه لا توجد تحت تصرفه مبالغ نقدية يمكن له أن يتصرف فيها مباشرة و لا يمكن له تنفيذ قراراته إلا بتوجيه أمر إلى المحاسب العمومي، و بالمقابل فإن المحاسب العمومي الذي توجد بحوزته تلك الأموال لا يملك سلطة اتخاذ القرارات لصرفها و لا يمكن له القيام بذلك إلا إذا تحصل على أمر من الآمر بالصرف مطابق في شكله و مضمونه لقواعد المحاسبة العمومية، و في حالة مخالفته لذلك فإن المحاسب العمومي ملزم بأن يرفض تنفيذه، و في هذه الحالة يبقى أمام الآمر بالصرف إلا اتخاذ قرار تسخير المحاسب العمومي و يتحمل في ذلك المسؤولية الكاملة[1].

---

[1]ـ يجب على المحاسب أن يرفض الامتثال للتسخير في خمس حالات و هي : حالة عدم توفر الإعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة، عدم توفر أموال الخزينة، انعدام إثبات أداء الخدمة، طابع

و بهذا الفصل الكلي بين الوظائف والتوازن في الصلاحيات ، تتحقق رقابة آلية داخلية على النشاط المالي للإدارة العمومية تتدخل فيها أطراف متعددة وعلى مستويات مختلفة من مراحل تنفيذه، و هذا انطلاقا من الإجراءات الأولى التي تقتضيها المرحلة الإدارية و مرورا بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية وصولا في النهاية إلى الإجراءات التي تقتضيها المرحلة المحاسبية.

و إذا كان مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، يمكن من ممارسة رقابة داخلية فإنه يساعد كذلك على ممارسة رقابة خارجية فعالة، ذلك أن قضاة مجلس المحاسبة يعتمدون في تدقيقاتهم المالية على التسجيلات الواردة في حسابات التسيير التي يقدمها المحاسبون العموميون و الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف، و المقارنة بين هذين الحسابين تسمح لهم باكتشاف و تحديد طبيعة الأخطاء المرتكبة.

و بعيدا عن الاستثناءات القانونية التي ترد على تطبيق هذا المبدأ لضرورات عملية[1]، فإنه قد يحدث أن يتجاوز الآمر بالصرف حدود الاختصاصات المخولة له و يتدخل في اختصاصات المحاسب العمومي، وهذا الوضع يجعل منه محاسبا فعليا و يتحمل فيه نفس المسؤولية القانونية التي تقع على المحاسب العمومي، فضلا عن العقوبات الجزائية التي يمكن أن يتعرض لها نتيجة انتحاله لهذه الصفة.

النفقة غير الإبرائي، انعدام تأشيرة المراقب المالي أو تأشير لجنة الصفقات العمومية المختصة إذا كان ذلك منصوص عليه في التنظيم (م 48 قانون المحاسبة العمومية).

[1] ـــ ترد على تطبيق مبدأ الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف و المحاسب العمومي استثناءات قانونية تبررها ضرورات عملية و لا سيما في مجال الإيرادات العمومية حيث يظهر فيها تطبيق هذا المبدأ بشكل نسبي و يصعب في الكثير من الحالات التمييز بين المرحلة الإدارية و المرحلة المحاسبية مثل تحصيل الضرائب غير المباشرة، الحقوق الجمركية، حقوق التسجيل، وكالات الإيرادات.

أما في مجال النفقات العمومية، فإن تطبيق هذا المبدأ يبدو شبه مطلق و لا ترد عليه إلا استثناءات محصورة في حالات محددة قانونا مثل وكالات التسبيقات (Régies d’avances) تسيير الأموال الخاصة (Fonds Spéciaux) دفع معاشات التقاعد و معاشات المجاهدين.

وقد يحدث كذلك أن يتدخل المحاسب العمومي في اختصاصات الآمر بالصرف وهذا يؤدي إلى تحميله مسؤولية مالية شخصية و يتم وضعه في حالة مدين بالمبلغ الذي صرفه بصفة غير شرعية ، و في حالة تحصيله لإيرادات غير شرعية و دون سند تحصيلها فإن ذلك يعرضه لعقوبات جزائية (جريمة الغدر أو الابتزاز أو الاختلاس).

أولا: <u>الآمرون بالصرف</u>.

إن الأمر بالصرف ليس وظيفة إدارية مستقلة، إنما هو صلاحية مالية مكملة للوظائف الإدارية التي يمارسها مسيري الهيئات التي تخضع لنظام المحاسبة العمومية مثل الوزراء على مستوى قطاعاتهم الوزارية ، الولاة على مستوى الولايات ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى البلديات و المديرين على مستوى المؤسسات الإدارية العمومية، و بالتالي فإن الآمرين بالصرف لا يمثلون سلكا إداريا خاصا إنما هم موظفون عموميون أو أعضاء منتخبون يتمتعون بصلاحيات مالية تستدعيها وظائفهم الإدارية.

أ ـ تعريف الآمرين بالصرف و أنواعهم.

يمكن تعريف الآمر بالصرف[1] على أنه شخص يرأس هيئة إدارية عمومية و يتمتع بسلطة إنشاء دين على عاتق تلك الهيئة أو الأمر بتحصيل دين لصالحها[2].

و نفس هذا التعريف أخذ به المشرع الجزائري في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية و التي تعرف الآمر بالصرف على أنه كل شخص مؤهل لإثبات دين معين لصالح هيئة عمومية معينة و العمل على تصفيته و الأمر بتحصيله أو لإنشاء دين معين على عاتق هذه الهيئة وتصفيته و الأمر بدفعه.

و يوجد في النظام القانوني الجزائري فئتان أساسيتان من الآمرين بالصرف و هما: الآمرون بالصرف الأساسيين و الآمرون بالصرف الثانويين، يخضعان لنفس الالتزامات و تترتب عليهم نفس المسؤوليات[3].

---

[1] ـ تسمية الآمر بالصرف هي ترجمة لكلمة « Ordonnateur » و تبدو هذه التسمية باللغة العربية غير دقيقة و لا تعكس إلا جانب معين من الوظيفة التي يقوم بها هذا الأخير، فالأمر بالصرف هو إجراء لدفع النفقة أما بالنسبة للإيرادات العمومية فنستعمل عبارة الأمر بالتحصيل ، في حين فإن التسمية باللغة الفرنسية تبدو حسب وجهة نظري ملائمة لأنها مشتقة من الفعل « Ordonner » أي توجيه أمر و هذا قد يكون بهدف صرف النفقة أو تحصيل إيراد ، و بالتالي فإنه يستحسن تسميته (الآمر المالي) و هي تسمية تشمل صرف النفقات و تحصيل الإيرادات.

[2] - « L'ordonnateur est la personne qui, à la tête de chaque service, a le pouvoir de faire naître la dépense ou d'ordonner le recouvrement d'une créance »
Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret : Droit Budgétaire et comptabilité publique ،éditions DALLOZ Paris, 1972, page 183.

[3] ـ انفرد القانون الجزائري بتأسيس فئة أخرى من الآمرين بالصرف سميت بـ " الآمر بالصرف الوحيد" و هذه الصفة يتمتع بها الوالي أثناء تسييره لبرامج التجهيز العمومي غير الممركزة ، هذا ما تنص عليه المادة 73 من المرسوم التشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 و قبل هذا التاريخ وردت هذه التسمية كذلك في عدة نصوص تنظيمية تجسيدا للتوجه الذي كان يتضمنه قانون الولاية لسنة 1969، المتمثل في تركيز السلطات المالية على مستوى الولاية في يد الوالي بصفته ممثل للحكومة.ـ أنظر حول هذا الموضوع : Bachir Yelles Chaouche : le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU Alger, 1990, page167.

فالآمرون بالصرف الأساسيين هم الذين تخصص لهم مباشرة الإعتمادات المالية المرخص بها في الميزانية العمومية، و تحدد المادة 26 من القانون السالف ذكره الأشخاص الذين يتمتعون بصفة الآمر بالصرف الأساسي كالتالي:

ــ بالنسبة لميزانية الدولة:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي بالمجلس الدستوري و مجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، الوزراء كل في مجال قطاعه، المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات ذات الطابع الإداري، المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة، المسؤولون الذين يتم تعيينهم أو انتخابهم لوظيفة لها من بين الصلاحيات القيام بنفقات عمومية أو تحصيل إيرادات عمومية.

ــ بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية

- الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لحساب البلدية.

ونظرا لتزايد حجم النشاط المالي للإدارة العمومية و تنوعه، فإنه أصبح من غير الممكن للآمر بالصرف الرئيسي أن يقرر بنفسه في جميع العمليات المالية الخاصة بقطاعه و من ثم تبين أن عدم تركيز الصلاحيات المالية يسمح بتسهيل عمل المصالح العمومية و تحسين مردوديتها و من ثم أجاز له المشرع تفويض جزء من صلاحياته المالية إلى آمرين بالصرف ثانويين.

والآمر بالصرف الأساسي بتفويضه جزء من صلاحياته المالية للآمر بالصرف الثانوي لا يمكن له بعد ذلك بأن يتدخل في ممارسة الصلاحيات التي فوضها له ، و لا يتحمل التبعات المترتبة عن ذلك، فهو تفويض للسلطة لصالح الوظيفة التي يشغلها و

يتحمل فيها الآمر بالصرف الثانوي المسؤولية الكاملة[1] و من ثم فهو يختلف عن تفويض التوقيع الذي يكتسي طابعا شخصيا و يتحمل فيه الآمر بالصرف الأساسي تبعات تسيير الشخص المفوض له و يحتفظ فيه كذلك بسلطة القرار بشأن القضايا التي فوض فيها سلطة التوقيع.

ب ــ <u>التزامات الآمرين بالصرف و مسؤولياتهم</u>.

يخضع الآمرون بالصرف إلى التزامات متعلقة مباشرة بممارسة الصلاحيات المالية المخولة لهم ، فهم ملزمون بموجب المادة 24 من قانون المحاسبة العمومية باعتماد أنفسهم لدى المحاسبين العموميين بتقديم ما يثبت تعيينهم أو انتخابهم في المنصب الذي يخول لهم صفة الآمر بالصرف بالإضافة إلى تقديم نموذج ن توقيعهم الشخصي قبل مباشرتهم لصلاحياتهم المالية، كما يلزمهم القانون بمسك محاسبة إدارية خاصة بتسييرهم المالي تدون فيها كل العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية، ويتعين عليهم عند غلق كل سنة مالية إعداد حساب إداري وتقديمه إلى مجلس المحاسبة لمراقبته.

و من بين الالتزامات المرتبطة كذلك بالوظيفة المالية للآمرين بالصرف الامتناع عن إدارة أو مراقبة مشاريع و أعمال تكون لهم فيها مصلحة شخصية، أو أن تكون لهم حصص ومساهمات في المقاولات والشركات التي يبرمون معها اتفاقيات و صفقات بإسم الهيئة التي يعملون لحسابها .

إضافة إلى هذه الالتزامات، فإنه تقع على عاتقهم عدة أنواع من المسؤوليات حسب طبيعة المهام الموكلة إليهم و هي :

- **المسؤولية السياسية**: تترتب المسؤولية السياسية على أعضاء الحكومة و تستند في ذلك إلى قاعدة دستورية تتمثل في حق البرلمان في مراقبة نشاط الحكومة عن طريق

---

[1]ــ لا يمكن للآمر بالصرف الثانوي تفويض سلطاته المالية لشخص آخر، في حين يمكن له أن يفوض سلطة التوقيع لأحد مرؤوسيهم المرسمين في حدود الصلاحيات المخولة له و تحت مسؤوليته.

مساءلة و استجواب الوزراء أو إنشاء لجان تحقيق في مختلف القضايا الهامة بما في ذلك المسائل المالية و التي قد يترتب عنها إسقاط الحكومة إذا ثبت وجود تجاوزات مخالفة للقانون.

- **المسؤولية القانونية**: تنص المادة 32 من قانون المحاسبة العمومية على أن الآمرون بالصرف مسؤولون مدنيا[1] و جزائيا على استعمال و صيانة الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية ، و تقوم المسؤولية المدنية أساسا على الخطأ الشخصي الذي يرتكبه الآمر بالصرف، و الذي يلحق به ضررا بالهيئة العمومية التي يعمل لصالحها وتتصرف آثار هذه المسؤولية إلى تعويض الضرر الحاصل من الذمة المالية الشخصية للآمر بالصرف.

وفي الواقع، فإنه يصعب في الكثير من الأحيان التوصل إلى إقامة الدليل على أن الخطأ الذي ارتكبه الآمر بالصرف هو خطأ شخصي محض و لا يدخل في إطار الوظيفة الموكلة إليه، و حتى في حالة ثبوت الخطأ الشخصي فإنه يصعب تعويض الضرر الحاصل لعدم كفاية المال الخاص للآمر بالصرف لتغطية مبلغ الضرر الذي تسبب فيه.

أما المسؤولية الجنائية، فتقوم عندما يرتكب الآمرون بالصرف تجاوزات لها وصف الجريمة طبقا لقانون العقوبات و هي من اختصاص القضاء الجزائي مثل جرائم تبديد الأموال العمومية و الإختلاس و ما شابه ذلك.

---

[1]ــ تم إقرار المسؤولية المدنية لأعوان الإدارة عن الأخطاء الشخصية التي تلحق ضررا بالهيئة العمومية التي يعملون لصالحها منذ صدور قرار مجلس الدولة الفرنسي في 28 جويلية 1951 بشأن قضية (LARUELLE) ، حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية بأن أعوان الإدارة العمومية ليسوا مسؤولين عن الأضرار التي تترتب عن أخطائهم المرفقية، أما الأضرار الناشئة عن أخطاء شخصية التي يمكن فصلها عن الوظيفة التي يمارسونها ، فتترتب عليها مسؤولية مالية شخصية. (Jacques MAGNET : op.cit, page 28)

- **المسؤولية التأديبية**: إلى جانب المسؤوليات السالفة الذكر، يتعرض الآمرون بالصرف إلى عقوبات تأديبية ينص عليها قانون الوظيفة العمومية، يوقعها المسؤول الإداري الأعلى وفق إجراءات إدارية يحددها القانون.

و تقوم المسؤولية التأديبية، في الحالات التي يرتكب فيها الآمر بالصرف أخطاء ذات طابع مهني، تترتب عنها جزاءات تأديبية معنوية ومادية حددها القانون و هي مرتبة حسب جسامة الخطأ المرتكب في أربع درجات أساسية[1] و هي:

ـــ **الدرجة الأولى**: و تشمل التنبيه، الإنذار الكتابي و التوبيخ.

ـــ **الدرجة الثانية**: و تشمل التوقيف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام، و الشطب من قائمة التأهيل.

ـــ **الدرجة الثالثة**: و تشمل التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين و النقل الإجباري.

ـــ **الدرجة الرابعة**: و تشمل التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة و التسريح.

و يلاحظ أن هذه العقوبات، تختلف بطبيعتها عن تلك الجزاءات المترتبة عن المسؤولية الجزائية و المدنية، و لا تمس إلا فئة معينة من الآمرين بالصرف، و هم الذين يكتسبون صفة الموظف العمومي، أما أعضاء الحكومة و الأعضاء المنتخبون فتترتب عليهم مسؤولية سياسية و لا يمكن إخضاعهم لهذه العقوبات.

ثانيا: المحاسبون العموميون .

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات و دفع النفقات العمومية، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد

---

[1] ـــ أنظر في ذلك المواد: من161إلى 165، و من177 إلى 181 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية. الجريدة الرسمية، العدد 46، لسنة 2006.

مكلف بها و حفظها، تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد، حركة حسابات الموجودات[1].

و على العكس من وظيفة الأمر بالصرف التي تعتبر صلاحية مكملة للوظيفة الإدارية، فإن وظيفة المحاسب العمومي هي وظيفة أصلية قائمة بذاتها و لا يمكن ممارستها إلا من طرف أشخاص تلقوا تكوينا متخصصا ويعينون بصفة قانونية لشغل ذلك المنصب و هم يخضعون في نشاطهم لسلطة وزير المالية[2].

أ ـ أنواع المحاسبين العموميين.

حسب المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 19 جانفي 1991[3] ، يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين.

يتصف بصفة المحاسب الرئيسي، الأعوان العموميون المحددين في المادة رقم 31 من المرسوم التنفيذي السالف ذكره و هم : العون المحاسب المركزي للخزينة العمومية،أمين الخزينة المركزي،أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية، الأعوان المحاسبون المعينون للميزانيات الملحقة.

أما المحاسبون الثانويين، فهم فئة محددة من أعوان المحاسبة العمومية، تضمنتها المواد: 32، 33، 53 و 54 من المرسوم التنفيذي السالف ذكره، و هم كالتالي : قابضو الضرائب، قابضو أملاك الدولة و قابضو الجمارك، محافظو الرهون، أمناء الخزينة على مستوى لبلديات، رؤساء مراكز البريد و المواصلات، قابضو مراكز البريد و المواصلات، أمناء خزائن المراكز الاستشفائية الجامعية و القطاعات الصحية.

---

[1] ـ المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

[2] ـ المادة 34 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

[3] ـ الجريدة الرسمية، العدد 43، لسنة 1991.

ب ـ التزامات المحاسبين العموميين.

يكتسب المحاسبون العموميون بجميع أنواعهم صفة الموظف العمومي ويخضعون بالتالي للمبادئ العامة التي تقتضيها الوظيفة العامة ، مثل احترام مبدأ التدرج الإداري، مبدأ المسؤولية الشخصية، مبدأ عدم الجمع بين الوظائف العمومية، واجب التحفظ والحفاظ على السر المهني، و غير ذلك من المبادئ المقررة لضمان السير الحسن للمصالح العمومية.

إضافة إلى هذه المبادئ العامة السالفة الذكر، يخضع المحاسب العمومي لمبادئ خاصة تضمنها القانون الخاص بسلك المحاسبين العموميين تترتب عنها التزامات خاصة [1] و مسؤولية مالية شخصية ملازمة للوظيفة التي يمارسها المحاسب العمومي لا يخضع لها باقي أعوان الإدارات العمومية.

فالمحاسب العمومي و قبل مباشرته لمهامه، ملزم بالقيام بجملة من الإجراءات الإدارية تشكل ضمانات لممارسة هذه الوظيفة و تتمثل في : تأدية اليمين ، تقديم ضمانات مالية تغطي مسؤوليته الشخصية و المالية، إضافة إلى إجراءات التنصيب و استلام المهام.

---

[1] ـ المرسوم التنفيذي 90-334 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية العدد 46 لسنة 1990.

ـ تأدية اليمين.

يقوم المحاسب العمومي بأداء اليمين قبل مباشرته لمهامه يتضمن على الصيغة التالية : " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق و أحافظ على السر المهني و أن أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي"[1] ، و هذه اليمين هي بمثابة ضمان و التزام معنوي يقدمه المحاسب العمومي بشكل رسمي في أول تنصيب له أمام محكمة الإقامة الإدارية[2] ، لكن من الناحية العملية فهذا الإجراء غير مطبق في الجزائر.

ـ تقديم الضمانات المالية.

تتمثل الضمانات المالية المفروضة على المحاسب العمومي في اكتتاب تأمين يضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته المالية وفقا لما تنص عليه المادة 54 من قانون المحاسبة العمومية، و يتحقق هذا التأمين إما بعقد تأمين فردي يكتتب لدى هيئة تأمين أو بالانضمام إلى تعاضدية المحاسبين العموميين[3].

ويعتبر القانون الفرنسي أكثر تشديد في تنظيم هذه المسألة، بحيث أحاط ممارسة وظيفة المحاسب العمومي بجملة من الاحتياطات لضمان الحماية الكافية للأموال العمومية وتتمثل في ضرورة اكتتاب تأمين مالي(Cautionnement) يغطي مسؤوليته المالية إلى جانب إقرار حق الرهن الرسمي(Hypothèque légale) على العقارات التي يمتلكها المحاسب العمومي أو تلك التي هي موجودة بإسم زوجته و حق الامتياز (Le privilège du trésor)على المنقولات التي هي باسمه أو تلك التي هي بإسم زوجته.

---

[1] ـ المادة 05 من المرسوم التنفيذي السالف ذكره.

[2] ـ يتم تأدية اليمين في النظام الفرنسي أمام مجلس المحاسبة.

[3] ـ المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، الذي يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و كيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولياتهم المالية الجريدة الرسمية ، العدد 43 ، لسنة 1991.

ـ التنصيب و تسليم المهام.

يتم تنصيب المحاسب العمومي في منصبه من طرف وزير المالية أو ممثله، و يترتب على هذا التنصيب تحرير محضر تسليم المهام ، يتم التوقيع عليه من طرف المحاسب الذي يباشر مهامه و المحاسب المنتهية مهامه، و يكتسي تاريخ تسليم المهام أهمية قصوى في تحديد مسؤولية كل طرف ، فالمبدأ المعمول به هو أن المحاسب الجديد لا يتحمل مسؤولية تسيير أسلافه، لكن هناك عمليات مالية تنشأ قبل تاريخ استلام المحاسب الجديد لمهامه و تستمر في فترة تسييره، ويتحمل جميع الآثار المترتبة عنها إذا تكفل بها و لم يبدي بشأنها أي اعتراض في أجل ثلاثة أشهر(03) ابتداء من تاريخ التنصيب.

جـ ـ المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسبين العموميين.

يكرس نظام المحاسبة العمومية مبدأ أساسيا يخضع له جميع المحاسبين العموميين دون غيرهم من أعوان الدولة ، وهو مبدأ المسؤولية الشخصية و المالية و الذي يهدف إلى ضمان تعويض الضرر المالي الذي قد يلحق الهيئات العمومية جراء الأخطاء التي يرتكبها المحاسب العمومي أو الأعوان التابعين لسلطته، و يقتطع ذلك من أمواله الخاصة[1].

ذلك أن وظيفة المحاسب العمومي تقتضي القيام بثلاث مهام أساسية ، تتمثل المهمة الأولى في مراقبة أوامر صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات التي يوجهها له الآمر بالصرف، و تتمثل المهمة الثانية في تنفيذ العمليات المالية (تحصيل الإيرادات و دفع النفقات العمومية) و أما المهمة الثالثة فتتمثل في القيام بالتسجيلات المحاسبية التي تقتضيها تلك العمليات و المحافظة على المستندات و الوثائق الثبوتية لذلك.

[1] ـ المواد 38، 41 ، 42 ، 43 و 46 من قانون المحاسبة العمومية السالف ذكره.

و هذه المهام التي يقوم بها المحاسب العمومي و إن كانت تنصب بطبيعتها على جوانب مادية، فهي تتضمن كذلك على جوانب قانونية يجب مراعاتها قبل الشروع في تنفيذ أي عملية مالية، ففي مجال النفقات العمومية، لا تقتصر مهمة المحاسب العمومي على معاينة شكلية لمدى توفر الشروط التي تنص عليها المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية لقبول تسديد تلك النفقة ، بل ينبغي عليه أن يتأكد من جوانب أخرى هامة، منها قابلية النفقة للدفع أي عدم وجود معارضة (إجراءات الحجز مثلا) من شأنها أن تمنع تسديدها ، كيفية تسديد تلك النفقة (التسديد نقدا ، عن طريق صك ، حوالة بريدية، حساب بنكي)، التحقق كذلك من هوية المستفيد من النفقة أو ممثله الشرعي.

و في مجال الإيرادات العمومية، فإنه ينبغي على المحاسب العمومي أن يتحقق من أن هذه الإيرادات مرخص بها في قانون المالية، و أن الآمر بالصرف الذي أمر بتحصيلها يملك صلاحية القيام بذلك و بعد أن يتم التحقق من كل هذه الجوانب يباشر إجراءات تحصيلها بالطرق الودية أو الإجبارية التي ينص عليها القانون.

و إذا حصلت أخطاء و مخالفات في التسيير المالي للمحاسب العمومي، كأن يتم تسديد نفقة غير شرعية أو عدم تحصيل إيراد معين، فإنه يتحمل مسؤولية تعويض الضرر الحاصل من أمواله الخاصة، و تقوم هذه المسؤولية على أساس مادي ، ذلك أن مجلس المحاسبة هو قاضي حسابات تنصب وظيفته على معاينة الجوانب المادية للحسابات دون أن تنصرف إلى تقدير السلوك الشخصي للمحاسب العمومي الذي يبقى من اختصاص وزير المالية[1]، فصرف نفقة غير شرعية مثلا يعتبر قرينة على وجود تقصير من طرف المحاسب العمومي و يقتضي إقحام مسؤوليته المالية دون الحاجة إلى إقامة الدليل على ارتكابه لذلك الخطأ.

---

[1] ــ أقر مجلس الدولة الفرنسي بهذا التصور في العديد من القرارات التي أصدرها، و نذكر في هذا المجال استنتاجات محافظ الدولة (Romieu) في قضية محاسب مقاطعة كورسيكا (CE : 12 juillet 1907, Nicolle TPG Corse)

« Le juge des comptes est compétent pour tout ce qui concerne les éléments matériels du compte, la ligne de compte ; le ministre examine les éléments extérieurs de la ligne de compte, la conduite du comptable et sa responsabilité » - F.J FABRE, op.cit, page 58.

ولا تقتصر هذه المسؤولية على التسيير الشخصي للمحاسب العمومي، بل تشمل حتى تلك العمليات التي يقوم بها باقي الأعوان التابعين له و الخاضعين لرقابته، كما تكون مسؤوليته تضامنية و هذا في حدود المراقبة التي يتعين عليه ممارستها عن وكلاء الإيرادات و النفقات العمومية الذين يتم اعتمادهم (المادة 49 من قانون المحاسبة العمومية السالف ذكره).

د ـــ <u>الآثار المترتبة عن المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين</u>.

إن إقحام المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي، يستوجب عليه تسديد مبلغ مالي يساوي البواقي الحسابية المحسوبة على ذمته من أمواله الخاصة وهذا الأمر تقرره المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية.

و توجد طريقتان لوضع المحاسب العمومي في حالة مدين، إما عن طريق قرار إداري يتخذه وزير المالية (Débet administratif) أو عن طريق حكم قضائي يصدره مجلس المحاسبة (Débet juridictionnel) ، و تختلف هاتان الطريقتان من حيث إجراءات تطبيقهما و مجال الاختصاص المحدد لكل منهما.

فمن الناحية العملية، فإن الإجراءات الإدارية لإقرار المسؤولية المالية للمحاسب العمومي، تبدأ عادة في حالة تسجيل خطأ في التسيير المالي للمحاسب العمومي، عن طريق إصدار أمر بدفع باقي المبلغ المالي (ordre de versement) ضد المحاسب المعني، وإذا لم يسدد هذا الأخير المبلغ المستحق عليه في الأجل المحدد له، يصدر وزير المالية قرارا يضعه في حالة مدين بالمبلغ المطلوب، و يتم اقتطاع ذلك المبلغ من كفالة التأمين التي اكتتبها المحاسب قبل مباشرة مهامه.

أما الطريقة الثانية لإقحام المسؤولية المالية للمحاسب العمومي، فيمارسها مجلس المحاسبة عن طريق إصدار قرارات ذات طبيعة قضائية، وفق إجراءات محددة قانونا، كما سنرى في الفصل الثاني من هذا البحث.

و إذا قلنا أن مسؤولية المحاسب العمومي قائمة على أساس الخطأ المفترض فهذا لا يعني أن هذه المسؤولية مطلقة و لا حدود لها، ذلك أنه لا يوجد نظام قانوني لا يأخذ بفكرة القوة القاهرة كأساس لعدم قيام المسؤولية[1] ، و عملا بذلك فمن الطبيعي جدا أن يتحمل المحاسب العمومي المسؤولية المالية في حدود ما ينسب إليه أو إلى الأعوان الخاضعين لسلطته من أخطاء، أما في الحالات التي يتضح فيها جليا وقوع أخطاء بسبب ظروف قاهرة خارجة عن إرادته أو أخطاء بفعل الغير من الأشخاص الذين لا يخضعون لسلطته، مثل الأخطاء التي يرتكبها الآمرون بالصرف خلال الإجراءات التي تتضمنها المرحلة الإدارية[2] (المادة 44 من قانون المحاسبة العمومية) أو أخطاء ناتجة عن تنفيذ قرارات تسخير صادرة عن الآمرين بالصرف (المادة 48 من القانون السالف ذكره)، فإنه يستفيد في مثل هذه الحالات وبقوة القانون من إبراء ذمته.

و حتى في حالة وجود أخطاء أدت إلى إقحام المسؤولية المالية للمحاسبين العموميين و مراعاة لطبيعة الوظيفة التي يمارسونها والظروف الصعبة التي تحيط بتنفيذ العمليات المالية و التي تجعلهم معرضين في أي لحظة إلى ارتكاب أخطاء، تترتب عنها مسؤوليتهم المالية، أوجد المشرع سبل و وسائل قانونية لتخفيف عبء هذه المسؤولية بحيث أجاز لهم تقديم طلب إبراء رجائي (demande de remise gracieuse) لإعفائهم من تسديد جزء أو كل المبلغ المستحق عليهم ، و يملك وزير المالية صلاحية تقدير ذلك إما بإعفائهم من تسديد جزء أو كل المبلغ المطلوب وهذا حسب الظروف المحيطة بوقوع الخطأ، و هذه القرارات التي يصدرها وزير المالية و إن كانت غير ملزمة بالنسبة لمجلس المحاسبة من حيث المبدأ ، فهو يأخذها بعين الاعتبار سواء بعدم وضع المحاسب المستفيد

---

[1]ـــ يفسر فقهاء القانون المدني القوة القاهرة بوقوع حدث خارجي، لا يمكن توقعه أو التحكم فيه أو منع حدوثه، قد يكون ذلك الحدث بفعل الطبيعة أو بفعل الغير.

[2] - CE 12 Juillet 1907, Affaire Nicolle TPG de la Corse.
Francis.J. FABRE, op.cit, page 189.

منها في حالة مدين بالمبلغ المطلوب مباشرة أو بوضعه مدينا و إقرار تصفية ذلك الدين في نفس القرار[1].

و يفسر فقهاء القانون الفرنسي هذه الازدواجية في توزيع الاختصاصات ، على أساس أن رقابة مجلس المحاسبة تنصب على الحسابات التي يقدمها المحاسب العمومي أي أن هذه الرقابة تقتصر على الجوانب المادية فقط، و لا تتصرف إلى تقدير السلوك الشخصي للمحاسب العمومي الذي يبقى من اختصاص وزير المالية، و نفس هذا التصور أعتمده مجلس الدولة الفرنسي في العديد من القرارات التي أصدرها[2].

لكن هناك جانب من الفقه الفرنسي و من بينهم الأستاذ F.J. Fabre ، يرى أن هذا التصور غير واضح بالدرجة الكافية و حسب رأيه فإن اختصاص مجلس المحاسبة لا يشمل فقط الجوانب المادية بل يتعدى إلى تقدير كذلك تصرفات المحاسب العمومي فقاضي الحسابات عندما يسجل أثناء معاينته للحسابات، وجود نقص في مبلغ الإيرادات أو تسديد نفقة غير شرعية، فإن ذلك الوضع يعود في الغالب إلى خطأ ارتكبه المحاسب العمومي و تقوم على أساسه مسؤوليته المالية الشخصية.

و يخلص إلى القول، بأن هذا الشكل في توزيع الاختصاص، بين مجلس المحاسبة الذي يحكم على الحسابات و وزير المالية الذي يحكم على المحاسبين لا يجد ما يبرره[3] ، إذ أنه لا يمكن أن نفصل بين المحاسبين العموميين و الحسابات التي تبرز مختلف العمليات التي

---

[1] - Francis .J. FABRE : Ibid, page 58.

[2] - Francis. J. FABRE : Ibid, page 59.

[3]ــ يرى الأستاذان F.J. Fabre و René Chapus ، أنه لا يوجد تنسيق بين وزير المالية و مجلس المحاسبة في مسألة إقحام المسؤولية المالية للمحاسبين أو إعفائهم ، باعتبار أن مجلس المحاسبة لا يعلم بطريقة منتظمة و مستمرة بما يتخذه وزير المالية من قرارات في هذا المجال و لا يعلم كذلك بالنزاعات القضائية التي تنشأ حول هذه القرارات و التي ترفع أمام القضاء الإداري. و هذه الوضعية حسب رأيهما، قد تؤدي إلى إصدار قرارات متعارضة بين الجهتين حول نفس القضية، و لتفادي ذلك يقترحان أن يتم تقديم الطعون المتعلقة بهذه القرارات (القرارات التي يصدرها وزير المالية في هذا المجال) لدى مجلس المحاسبة بدل من مجلس الدولة. (Francis. J. FABRE : Ibid, page 55)

أنجزوها ، و بالتالي فإذا كان مجلس المحاسبة يحكم على الحسابات التي يقدمها المحاسبون العموميون ، فهم (أي المحاسبون) يعتبرون كذلك متقاضين أمامه.

و من ناحية أخرى ، يرى الأستاذ (F.J.Fabre) أن احتفاظ وزير المالية بصلاحية إبراء ذمة المحاسبين العموميين هو من بقايا نظرية الوزير القاضي، التي تم التخلي عنها منذ القرار الذي أصدره مجلس الدولة في 13 ديسمبر 1889 ، بشأن قضية (Cadot) الشهيرة و التي أسست لاستقلالية القضاء الإداري.

الفقرة الثالثة: من حيث طبيعة النتائج المترتبة عن رقابة مجلس المحاسبة.

يمارس مجلس المحاسبة اختصاصات إدارية و أخرى قضائية، في مجال ممارسته لاختصاصاته الإدارية يصدر توصيات و يقدم اقتراحات بغرض تحسين مردود المصالح و الهيئات الخاضعة لرقابته و يطلع السلطات السلمية المعنية بالنقائص و التجاوزات التي سجلها أثناء الرقابة عبر مختلف الوسائل القانونية التي خولها له المشرع ، و هذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع، ويقترب مجلس المحاسبة كثيرا في هذا المجال من الرقابة الإدارية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية، لكن رقابة المجلس و حتى في جانبها الإداري تكتسي أهمية أفضل، لأن تقارير مجلس المحاسبة توجه إلى سلطتين هامتين في الدولة (رئيس الجمهورية، الهيئة التشريعية) و هي بطبيعتها تقارير عمومية أي قابلة للنشر في الجريدة الرسمية.

في مجال ممارسته لاختصاصاته القضائية، يملك مجلس المحاسبة صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه، و التي تتمثل أساسا في توقيع الغرامات المالية، و هذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية، و يجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية.

لكن و إن كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة فرض الغرامات المالية، فإن ذلك لا يجعل منه قاضيا جنائيا ، فمجلس المحاسبة هو قاضي حسابات، تتمثل وظيفته الأساسية في مراجعة صحة التسجيلات الحسابية التي تتضمنها الوثائق المحاسبية المقدمة له، و في حالة ثبوت أخطاء فهو يصدر عقوبات ضد مرتكبيها، بإقرار مسؤوليتهم المالية الشخصية

في حدود الأخطاء المرتكبة، و إذا رأى أن تلك الأخطاء ذات صبغة جنائية و تقتضي متابعة قضائية، فهو يرسل الملف إلى الجهات القضائية المختصة للفصل فيه.

و إذا كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة الرقابة على الهيئات الإدارية العمومية فإن ذلك لا يجعل منه أيضا قاضيا إداريا ، ذلك أن قاضي الحسابات لا يملك أي صلاحية لإلغاء القرارات التي تصدرها الهيئات الخاضعة لرقابته، و لا يملك كذلك أي صلاحية لتقدير المسؤولية القانونية لتلك الهيئات عما تصدره من قرارات لممارسة نشاطها المالي، إنما يملك سلطة تقدير مدى مطابقتها لقواعد التشريع المعمول به.

الفصل الثاني

أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة

و النتائج المترتبة عنها.

ذكرنا في مقدمة هذا الموضوع، بأن رقابة مجلس المحاسبة تشمل جميع الهيئات العمومية التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية مهما كانت طبيعتها القانونية و قلنا بأن دراستنا هذه ستقتصر على تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية الإدارية، و نقصد بها تلك الهيئات العمومية التي حددتها بشكل عام المادة 07 من الأمر رقم 95-20 السالف ذكره و هي المصالح المركزية للدولة و الجماعات الإقليمية وكذلك المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري سواء كانت وطنية أو محلية، و هذه الهيئات تخضع في نشاطها المالي لنظام المحاسبة العمومية والذي يقوم على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية و الوظائف المحاسبية.

إن تطبيق هذا المبدأ المذكور، يستدعي تدخل فئتان متميزتان ومستقلتان عن بعضهما البعض من أعوان الدولة لتنفيذ العمليات المالية المقررة في الميزانية العمومية[1] و هما: فئة الآمرين بالصرف و الذين هم بوجه عام المسيرون لمختلف المصالح و الهيئات العمومية ويتمتعون بصلاحية استعمال الوسائل المالية المخصصة لهم، لتسيير المرافق التي يشرفون عليها طبقا للسياسة العامة التي ترسمها الحكومة و فئة المحاسبين العموميين، وهم كذلك أعوان تابعين للدولة، لكنهم مستقلين عن الآمرين بالصرف من الناحية العضوية و الوظيفية و يتكفلون بمراقبة وتنفيذ مختلف العمليات المالية المقررة في الميزانية العمومية.

من الناحية التاريخية، فإن المسؤولية المالية للمحاسبين العموميين تم إقرارها في القانون الفرنسي، منذ إنشاء مجلس المحاسبة بموجب قانون 16 سبتمبر 1807، بينما

---

[1] ـــ تُعرف الميزانية العمومية على أنها الوثيقة التي يتم بموجبها تقدير الإيرادات و النفقات العمومية لكل سنة و الترخيص بها لصالح الهيئات العمومية.

الآمرون بالصرف و بحكم طبيعة المهام الموكلة إليهم، تم إخراجهم من دائرة الرقابة القضائية الموكلة لهذه الهيئة و تم إخضاعهم إلى رقابة إدارية فقط و التي بواسطتها يمكن لمجلس المحاسبة الكشف عن جميع التجاوزات و المخالفات والأخطاء المالية التي يرتكبها الآمرون بالصرف في تسييرهم المالي، و لا يملك فيها إلا تقديم التوصيات و الاقتراحات من أجل تحسين مردودية الهيئات الخاضعة لرقابته ، و ظل هذا الوضع سائدا في فرنسا لمدة طويلة من الزمن رغم ما كان يدور حوله من جدل وانتهى الأمر بإنشاء محكمة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، بموجب القانون الصادر في 25 سبتمبر 1948، وخول المشرع لهذه الهيئة صلاحيات قضائية في مراقبة التسيير المالي للآمرين بالصرف، و لقد أراد المشرع الفرنسي بهذا القانون إخضاع الآمرين بالصرف إلى رقابة قضائية و تحميلهم مسؤولية مالية عن الأخطاء و التجاوزات التي يرتكبونها في نشاطهم المالي، مماثلة لتلك المسؤولية المالية التي يتحملها المحاسبون العموميون[1].

أما في الجزائر، و إن كان نظام الرقابة المالية الذي أوجده المشرع يستلهم قواعده من القانون الفرنسي، إلا أنه يختلف عنه في مسألة تحديد مجال اختصاص مجلس المحاسبة، حيث أن رقابته القضائية تشمل المحاسبين العموميين و الآمرين بالصرف، فالمشرع لم ينشأ هيئة مستقلة تختص بمراقبة الإنضباط المالي للآمرين بالصرف على غرار ما فعله المشرع الفرنسي، و إنما اكتفى بإنشاء غرفة للانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية تابعة لمجلس المحاسبة، و بهذه الكيفية فإن رقابة مجلس المحاسبة تشمل مجالين أساسيين من التسيير المالي وهما:

أولا: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: وهو المجال الأصلي الذي يمارس فيه مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية، و يتمتع فيه بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه على المحاسبين العموميين في الحالات التي يخالفون فيها قواعد المحاسبة العمومية.

---

[1] - Voir : Christian DESSCHEEMAEKER :
La Cour des comptes, op.cit, pp 167-178.

ثانيا : مراقبة التسيير المالي للآمرين بالصرف: و في هذا المجال يمارس مجلس المحاسبة نوعين من الرقابة ، يتمثل النوع الأول من الرقابة في تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية من حيث الفعالية و النجاعة و الاقتصاد، و هي رقابة إدارية ولا يملك فيها إلا تقديم اقتراحات و توصيات من أجل تحسين مردودية تلك الهيئات الخاضعة لرقابته، و النوع الثاني يتمثل في مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، و هي رقابة قضائية يتمتع فيها مجلس المحاسبة بسلطة توقيع الجزاءات.

لكن مسألة توسيع الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة، لتشمل التسيير المالي للآمرين بالصرف وإقحام مسؤوليتهم المالية عن الأخطاء التي يرتكبونها ، ليست واضحة بالقدر الكافي مثلما ما هو عليه الحال لدى المحاسبين العموميين، ذلك أن الآمرون بالصرف هم قبل كل شيء مسيرون لمرافق عمومية و بهذه الصفة فهم يتمتعون بسلطات تقديرية واسعة في تسيير الشؤون العمومية الموكلة إليهم، و يبدو من غير الملائم إخضاع نشاطهم المالي إلى رقابة المطابقة و بنفس التقنيات التي يمارسها مجلس المحاسبة على حسابات المحاسبين العموميين، و من ثم فإنه تطرح إشكالية أولى تتعلق بكيفية ممارسة هذه الرقابة بشكل يضمن الحماية اللازمة للأموال العمومية و دون التدخل في نشاط الإدارة العمومية.

و إذا سلمنا كذلك، بأن التقنيات التي يستعملها مجلس المحاسبة في رقابة المطابقة التي يمارسها على حسابات المحاسبين العموميين، تبدو غير ملائمة لطبيعة النشاط المالي الذي يمارسه الآمرون بالصرف وغير كافية لتحديد مسؤوليتهم المالية فإنه في المقابل ليس بإمكانه ممارسة رقابة ملاءمة على القرارات التي يتخذها الآمرون بالصرف، باعتبار أن ذلك يشكل تدخلا في نشاط الإدارة العمومية ومساس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقره الدستور، و لا يملك أيضا سلطة إلغاء تلك القرارات، بإعتبار أن ذلك من صلاحيات القضاء الإداري، ومن ثم فإنه تطرح إشكالية ثانية تتعلق بتحديد طبيعة هذه الرقابة التي يمارسها هذا الجهاز و ضبط الإطار الذي تمارس فيه.

و سنحاول في هذا الفصل، تسليط الضوء على مختلف هذه الجوانب، من خلال دراسة أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، و إبراز خصوصياتها و آليات ممارستها و كذا النتائج المترتبة عنها ، حيث سنتعرض في المبحث الأول إلى الشكل الأول للرقابة التي يمارسها هذا الجهاز، و الذي يتمثل في إلزامية تقديم الحسابات بحيث سنحاول في المطلب الأول إبراز شكل هذه الحسابات و محتواها و الآجال المحددة لإيداعها، و في المطلب الثاني سنتناول بالدراسة الإجراءات التي تحكم عملية تقديم الحسابات و النتائج المترتبة عنها، أما المبحث الثاني، سنتعرض فيه إلى الشكل الثاني من الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة و يتمثل في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و حسابات المحاسبين الفعليين، و سنتناول في المطلب الأول كيفية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و إبراز النتائج المترتبة عنها، و المطلب الثاني نخصصه لدراسة كيفية مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين و تبيان كذلك طبيعة النتائج المترتبة عنها، و أما في المبحث الثالث، سوف نتعرض إلى دراسة الشكل الثالث لهذه الرقابة، و يتمثل في مراقبة التسيير المالي للآمرين بالصرف، و سنتطرق في المطلب الأول، إلى نوع أول من الرقابة التي يخضع لها الآمرون بالصرف و تتمثل في مراقبة نوعية التسيير و إبراز مفهومها و طبيعة النتائج المترتبة عنها و في المطلب الثاني سنتعرض إلى النوع الثاني من الرقابة ، و هي رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية و إبراز طبيعة النتائج المترتبة عنها.

المبحث الأول

إلزامية تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

إن الشفافية في تسيير الأموال العمومية، تقتضي أن تقدم الحكومة حساباتها للهيئة التشريعية عن كيفية استعمالها للإعتمادات المالية التي أقرتها لها لكل سنة مالية و إنطلاقا من هذا المبدأ العام الذي أقره الدستور[1]، ألزم المشرع جميع الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بتقديم حساباتها إلى مجلس المحاسبة مع نهاية كل سنة مالية، و يقع هذا الإلزام على طائفة أولى من أعوان الدولة حددتها الفقرة الأولى من المادة 60 من الأمر 95-20 السالف ذكره ، و هم المحاسبون العموميون، حيث نصت على ما يلي " يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة".

كما يقع هذا الإلزام كذلك، على طائفة ثانية من الأعوان و هم الذين يكتسبون صفة الآمرين بالصرف و هذا بموجب المادة رقم 63 من نفس الأمر السالف ذكره و التي تنص على ما يلي " يتعين على الآمرين بالصرف في الهيئات المذكورة في المادة 07 من هذا الأمر تقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات و الآجال المحددة عن طريق التنظيم" و بالرجوع إلى المادة 07 التي تشير إليها هذه المادة، نجد أن الهيئات المعنية بهذا الإلزام تتمثل في المصالح المركزية للدولة و الجماعات الإقليمية، المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري سواء كانت وطنية أو محلية.

و تطبيقا للمادتين 60 و 63 من الأمر 95-20 السالف ذكره، تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 الذي يحدد بصفة مؤقتة كيفية تقديم

---

[1]ـــ المادة 160 من دستور 1996 : " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.
تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان."

الحسابات إلى مجلس المحاسبة[1]، و لكن هذا النص الأخير اكتفى فقط بالإشارة إلى الحسابات التي ينبغي تقديمها و تحديد الآجال اللازمة لذلك، و يحيل بدوره مسألة كيفية تحديد شكل و محتوى هذه الحسابات إلى التشريع و التنظيم المعمول به حيث نصت المادة 06 منه على ما يلي: " تقدم الحسابات الإدارية و حسابات التسيير حسب الشكل الذي ينص عليه التشريع و التنظيم المعمول به".

و سنحاول في إطار هذا المبحث، توضيح شكل هذه الحسابات و إبراز آجال تقديمها إلى مجلس المحاسبة (مطلب أول) ثم دراسة الإجراءات المحددة لممارسة هذا الشكل من الرقابة و تحديد النتائج المترتبة عنها (مطلب ثاني).

المطلب الأول: شكل الحسابات و آجال تقديمها.

لقد أقر المشرع بمبدأ إلزامية تقديم الحسابات على جميع الهيئات العمومية التي تخضع في نشاطها إلى قواعد المحاسبة العمومية والقانون الإداري، و حدد طبيعة الأشخاص الذين يقع عليهم هذا الإلزام و هم الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون، و أبرز كذلك أنواع الحسابات التي ينبغي تقديمها إلى مجلس المحاسبة و هي الحسابات الإدارية و حسابات التسيير.

و حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56 السالف ذكره ، فإن أجل إيداع هذه الحسابات السالفة الذكر، ينتهي وجوبا عند تاريخ 30 جوان من السنة المالية الموالية للسنة المنقضية بالنسبة لجميع الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين باستثناء حسابات التسيير الخاصة بالمحاسب المركزي للخزينة العمومية و المحاسب المركزي لوزارة البريد و المواصلات، فهي تقدم قبل تاريخ 01 سبتمبر من السنة المالية الموالية، حسب ما تنص عليه المادة 05 من نفس المرسوم.

---

[1] ـــ الجريدة الرسمية رقم 06 ، لسنة 1996.

و يخضع تحديد هذه الآجال السالفة الذكر، إلى إعتبارات عملية يقتضيها النظام الذي يخضع له تسيير الأموال العمومية و طبيعة نشاط الهيئات العمومية، فمبدأ السنوية الذي تخضع له الميزانية العمومية، يقتضي أن تمنح الترخيصات المالية العمومية لسنة مالية واحدة و أن تنفذ كذلك خلال نفس السنة المالية[1] ، لكن و بما أن بعض العمليات المالية قد يتم إنجازها بعد تاريخ 31 ديسمبر من السنة المالية المعنية و تمتد إلى السنة المالية الموالية لها، فقد أورد المشرع استثناءا لهذا المبدأ و اقر فترة تكميلية لتنفيذ الميزانيات تصل إلى غاية تاريخ 31 مارس من السنة الموالية[2].

<u>الفرع الأول</u>: <u>تقديم الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف</u>.

إن الآمرين بالصرف هم في حقيقة الأمر مسيرون لهيئات و مرافق عمومية و بالتالي فهم لا يشكلون سلكا متخصصا يضطلع بمهام التسيير المالي، و لا يمارسون وظيفة محاسبية بالشكل الذي نجده لدى المحاسبين العموميين، و مع ذلك و بحكم الصلاحيات المالية التي يخولها لهم القانون بموجب اكتسابهم لهذه الصفة ، فهم ملزمون بمسك محاسبة إدارية ، تهدف أساسا إلى تمكينهم من متابعة إستعمال الإعتمادات المالية المرخص بها لهم في الميزانية التي يشرفون على تنفيذها، و الإطلاع بسهولة على مجمل العمليات المالية التي يتم إنجازها[3].

<u>الفقرة الأولى</u>: <u>تعريف الحساب الإداري</u>.

يلزم قانون المحاسبة الوطنية الآمرين بالصرف بمسك محاسبة إدارية، تخص جميع العمليات التي ينجزونها في إطار تنفيذ الميزانية العمومية، وبحفظ الوثائق والمستندات التي تبرر شرعية تلك العمليات المنجزة، و عند غلق السنة المالية يتم إعداد حساب إداري ختامي، يظهر جميع هذه العمليات المنجزة سواء في إطار الميزانية الأولية أو في إطار الميزانية الإضافية، في شكل جدول عام يتشكل من فصول و مواد مرتبة

---

[1] ـــ المادة 03 من القانون 84-14 المتعلق بقوانين المالية السالف ذكره.

[2] ـــ المادة 159 من قانون البلدية و 149 من قانون الولاية السالف ذكرهما.

[3] ـــ المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السالف ذكره.

حسب نفس ترتيب الميزانية، بحيث يظهر من جهة تقديرات الميزانية، ومن جهة ثانية العمليات التي تم إنجازها بصفة فعلية و تحديد الباقي إنجازه.

و تكتسي الحسابات الإدارية من كونها حسابات ختامية شاملة، أهمية بالغة في ممارسة وظيفة الرقابة المالية بأشكالها المختلفة، ذلك أنها تشكل إحدى الوسائل التي تمكن السلطات الرئاسية و الوصائية من الإطلاع على مستوى الأداء المالي لمختلف الهيئات التابعة لها مع نهاية كل سنة مالية ، و تقدير نشاطها و هو ما يسمح لها بوضع التدابير التي تمكن من تفادي الصعوبات و النقائص المسجلة أثناء تنفيذ الميزانيات المقبلة، كما تعتبر كذلك وسيلة لتمكين المجالس المحلية المنتخبة من الإطلاع عن كيفية تنفيذ الميزانيات المحلية و مدى الالتزام بالقرارات التي تم التصويت عليها أثناء عرض الميزانية الأولية و الميزانية الإضافية.

الفقرة الثانية: أهمية الحساب الإداري في ممارسة الرقابة المالية اللاحقة.

إلى جانب أهميتها في ممارسة الرقابة الداخلية، تعتبر الحسابات الإدارية أداة فعالة لممارسة الرقابة المالية الخارجية، مثل تلك التي تمارسها مصالح المفتشية العامة للمالية، و لكن أهميتها تظهر بشكل أفضل في مجال الرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة، حيث أن القانون يلزم جميع الآمرين بالصرف بإعداد هذه الحسابات عند غلق كل سنة مالية و إيداعها على مستوى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، بهدف مراقبة نشاطهم المالي و معاينة مدى انضباطهم في مجال تسيير الميزانية و المالية بالقواعد التي تحكم المالية العامة.

كما أن هذه الحسابات الإدارية، ليست مجرد وسيلة لضبط الأخطاء و المخالفات المالية المرتكبة و توقيع العقوبات عليها، إنما تمكن كذلك من تقييم مردودية الهيئات العمومية و تقدير مدى فعالية نشاطها المالي، بإعتبار إنها تسمح مع نهاية كل سنة مالية، بإجراء مقارنة بين التقديرات المالية التي تضمنتها الميزانية مع النتائج المنجزة فعلا بعد تنفيذها، والفارق بينهما يعطي صورة واضحة عن الوضعية المالية الحقيقية للهيئة العمومية المعنية ، و هو ما يسمح بالوقوف بدقة على مواقع العجز في نشاطها المالي، و

ضبط التدابير المناسبة التي تمكن من تفادي تلك النقائص المسجلة في الميزانيات المقبلة و العمل على تحسين مستوى أدائها المالي.

الفرع الثاني: تقديم حسابات تسيير المحاسبين العموميين.

تقتضي وظيفة المحاسب العمومي، مسك محاسبة أكثر دقة من تلك التي يمسكها الآمرون بالصرف، و هذا بالنظر إلى طبيعة المهام الموكلة إليهم و التي لا تتوقف فقط على التنفيذ المادي للعمليات المالية و تقييدها في السجلات المحاسبية، إنما تقتضي كذلك السهر على مراقبة شرعية تلك العمليات المنجزة، و من ثم فإنهم ملزمون بإعداد حسابات تسيير ختامية عند غلق كل سنة مالية (فقرة أولى) و تقديمها إلى مجلس المحاسبة لمراجعتها و البت في مسؤوليتهم المالية الشخصية (فقرة ثانية)

الفقرة الأولى: تعريف حساب التسيير.

يهدف نظام المحاسبة العمومية أساسا إلى حماية الأموال العمومية و ضمان التصرف فيها طبقا لما تقتضيه النصوص القانونية، و التأكد من حسن تسييرها و التصرف فيها طبقا للغايات المحددة لها، و تماشيا مع ذلك فإن المحاسبين العموميين بصفتهم المشرفين مباشرة على تنفيذ العمليات المالية، ملزمين بمسك ثلاثة أنواع من المحاسبات ذات وظائف مختلفة، حددتها المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السالف ذكره على الشكل التالي:

ـــ محاسبة عامة: تسمح بمعرفة و مراقبة عمليات تنفيذ الميزانيات و عمليات الخزينة العمومية، و تحديد النتائج السنوية المترتبة عن ذلك.

ـــ محاسبة خاصة: تسمح بمتابعة حركات الأموال المنقولة للهيئات العمومية من عتاد و مواد و سلع و قيم وسندات.

ـــ محاسبة تحليلية: و تسمى كذلك بمحاسبة التكاليف ، باعتبارها تهدف إلى تحديد تكلفة المنتجات من سلع و خدمات و تحديد مدى ربحيتها، و يلاحظ أن هذه المحاسبة تستمد قواعدها، من حيث المبدأ العام، من المحاسبة التحليلية التي تخضع لها المؤسسات

الإقتصادية، لكن تختلف عنها من حيث الكيفية و الغرض و هذا بالنظر إلى طبيعة نشاط الهيئات العمومية و الذي يهدف إلى تقديم خدمات ذات منفعة عامة، أي تقديم منتجات غير قابلة للتسويق، و رغم ذلك فإن إيجاد هذا النوع من المحاسبة على مستوى الهيئات العمومية له أهمية قصوى، من كونه يسمح بالتحكم في التكاليف العمومية و يساعد السلطات العمومية على القيام ببعض الاختيارات أثناء ضبطها للسياسة الإقتصادية العامة للدولة[1].

وعند غلق كل سنة مالية، يلتزم المحاسبون العموميون بإعداد حسابات ختامية عن تسييرهم المالي، و هي حسابات مماثلة لتلك التي يقدمها الآمرون بالصرف، لكنها تعتبر أكثر تفصيل منها، بحيث تتضمن على عرض شامل و مفصل لجميع العمليات المالية (عمليات الميزانية، عمليات الخزينة) المنجزة مباشرة من طرفهم أو من طرف المحاسبين الملحقين بهم ، مع إبراز نتائجها السنوية في شكل أرصدة ختامية.

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>أهمية حساب التسيير و وظيفته</u>.

يكتسي حساب التسيير أهمية بالغة من الناحيتين المالية و القانونية، فمن الناحية المالية، فإن هذا الحساب يسمح بمعرفة المركز المالي للهيئة العمومية المعنية و ضبط التكلفة الحقيقية للخدمات أو السلع التي تقدمها و معرفة مردودها، و لذلك فإن إعداد مثل هذه الحسابات يتطلب الدقة و الأمانة المطلقة في تقييد المعلومات، وأن يشرف على إعدادها أعوان مختصون يتمتعون بالخبرة اللازمة و الكفاءة العالية.

أما من الناحية القانونية، فإن هذا النوع من الحسابات، هو موجه بطبيعته إلى أغراض الرقابة التي تمارسها مصالح وزارة المالية، كما يشكل الوسيلة الأساسية التي يعتمد عليها قضاة مجلس المحاسبة في مراجعة الحسابات العمومية، إلى جانب الوثائق الثبوتية التي ينبغي أن ترفق بهذا الحساب، و التي تعتبر كسندات إثبات لتبرير مختلف العمليات المنجزة و تتوقف عليها المسؤولية المالية و الشخصية للمحاسب العمومي أمام قضاة مجلس المحاسبة.

---

[1] ـــ محمد مسعي: المحاسبة العمومية، دار الهدى ، الجزائر، 2003، صفحة 130.

المطلب الثاني: إجراءات تقديم الحسابات و نتائجها.

لقد اكتفى المشرع في الأمر 95-20 بإقرار إلزامية تقديم الحسابات، و خول لمجلس المحاسبة الوسائل القانونية التي تمكنه من إجبار المعنيين بها، بتقديمها في الآجال القانونية المحددة لها و وفقا للأشكال التنظيمية المطلوبة، و هذا عن طريق فرض غرامات مالية عليهم، لكنه لم يحدد الإجراءات التي ينبغي إتباعها في توقيع هذا النوع من الجزاءات، و هو ما ترتب عنه صعوبات في كيفية تطبيق الأحكام المقررة في هذا المجال، و بغرض سد الفراغ الموجود في النصوص، ساهم مجلس المحاسبة باجتهاد قضائي حول كيفية تطبيق أحكام المادة 61 من الأمر 95-20، بإصدار رأي تحت رقم 97-01[1]، تم بموجبه إخضاع عملية تقديم الحسابات لنفس الإجراءات و القواعد التي تحكم عملية مراجعة الحسابات، بإعتبار أن عملية تقديم الحسابات، ما هي إلا مرحلة من عملية مراجعة الحسابات و تشكل جزءا منها.

الفرع الأول: إجراءات تقديم الحسابات.

بموجب المادتين 60 و 63 من الأمر 95-20 السالف ذكره، فإن إلزامية تقديم الحسابات تقع من حيث المبدأ على كاهل فئتين أساسيتين من أعوان الدولة و هما الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميين، بحكم ما يتمتعون به من صلاحيات مالية (فقرة أولى)، و لقد أخضع مجلس المحاسبة بموجب الاجتهاد أعلاه عملية تقديم الحسابات إلى نفس الإجراءات التي تخضع لها عملية مراجعة الحسابات، و بالتالي فإنه أقر بتطبيق قاعدة القرار المزدوج في مجال إصدار الغرامات المالية على الأشخاص الذين يخالفون الأحكام القانونية المقررة بهذا الشأن (فقرة ثانية).

---

[1] ــ منشور في الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة « www.ccomptes Algérie.dz »

الفقرة الأولى: **التفرقة في مجال تقديم الحسابات بين الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين.**

يترتب على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية و المحاسبية، الذي يقوم عليه نظام المحاسبة العمومية، ضرورة التفرقة كذلك في مجال تقديم الحسابات، بين فئتين أساسيتين من الأعوان مختلفتين و مستقلتين عن بعضهما البعض، لكنهما يتدخلان كل في مجال اختصاصها، في تنفيذ نفس العمليات المالية و هما:

- المحاسبون العموميون : و تضم هذه الفئة عدة أنواع من المحاسبين حددتها المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56 السالف ذكره كالتالي : محاسبو مصالح الدولة و محاسبو الجماعات الإقليمية و محاسبو الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري[1].

ـــ الآمرون بالصرف: و هي تلك الفئة من الأعوان التي حددتها المادة 23 من قانون المحاسبة الوطنية و يقع على كاهلها تنفيذ الميزانيات و العمليات المالية[2]، و تقسم إلى نوعين من الآمرين بالصرف : آمرين بالصرف رئيسيين و آمرين بالصرف ثانويين.

و عند غلق كل سنة مالية، يتولى المحاسبون العموميون بإعداد حساب ختامي خاص بتسييرهم المالي، يسمى حساب التسيير « compte de gestion » ، أما الآمرون بالصرف فيقومون بإعداد الحساب الإداري « compte administratif » و يتم إيداع هذه الحسابات، من طرف كل فئة على حدى في الآجال المحددة أعلاه على مستوى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، لتسجيله في نفس تاريخ إيداعه.

و يتوقف قبول إيداع هذه الحسابات، على ضرورة توفرها على البيانات الشكلية التي يقتضيها التنظيم المعمول به، بحيث ينبغي أن تحمل توقيع و ختم الهيئة التي أصدرته، مصادقة سلطات الوصاية بالنسبة للبعض منها، كما ينبغي كذلك أن تكون مرتبة

---

[1] ـــ أنظر المواد 31، 32، 33، 53، 54، 66 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السالف ذكره.

[2] ـــ أنظر المواد 17، 19، 20، 21 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة الوطنية السالف ذكره.

و واضحة و خالية من كل أشكال الحشر و التشطيب و ما إلى ذلك من المظاهر التي تجعلها غير قابلة لاستغلالها من طرف قضاة مجلس المحاسبة.

و يكتسي تاريخ الإيداع أهمية بالغة في مجال تقديم الحسابات، لما يترتب عنه من أثار، و لا يعتد مجلس المحاسبة في هذا المجال بتاريخ إعداد تلك الحسابات، إنما بتاريخ إيداعها بصفة فعلية على مستوى كتابة الضبط.

ومن ناحية ثانية، فإن الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون، هم موظفون عموميون و يخضعون لحركات نقل مستمرة تقتضيها ضرورة الخدمة العمومية، و قد يحدث قبل غلق السنة المالية أن يتم تحويل محاسب معين و تعويضه بآخر، و هذا يستدعي التساؤل على من تقع مسؤولية تقديم الحسابات.

و يلاحظ في هذا المجال، أن النصوص القانونية لا تتضمن على إيضاحات كافية حول كيفية تحديد المسؤولية في مثل هذه الحالات، و لا توجد مساهمات تمكن من معرفة موقف مجلس المحاسبة منها ، عكس ما هو عليه الوضع في القانون الفرنسي الذي عرف تطورات متتالية بهذا الشأن، و ساهم مجلس المحاسبة بقرارات أبرز فيها بوضوح موقفه في عدة مسائل من هذا النوع .

فالمبدأ الذي كان سائدا في القانون الفرنسي، هو تقديم حسابات منفصلة من قبل المحاسبين العموميين، أي أن المحاسب الذي يتم تحويله أو نقله إلى وظيفة أخرى ملزم بتقديم حساب حول مجمل العمليات المالية التي أنجزها، منذ بداية السنة المالية و إلى غاية تاريخ توقفه عن أداء وظائفه في ذلك المنصب، بينما يقدم المحاسب الذي يستخلفه حسابات حول العمليات التي أنجزها منذ تاريخ تنصيبه و إلى غاية غلق السنة المالية[1].

و استثناءا لذلك ، أجاز القانون في الظروف التي يتعذر فيها على المحاسب الذي تم تحويله ، تقديم حساباته إلى رقابة مجلس المحاسبة، أن يتم تكليف المحاسب الذي يخلفه في المنصب للقيام بذلك نيابة عنه و هذا بقرار من وزير المالية.

---

[1]- Francis J.FABRE, op.cit, page 400.

لكنه و في مرحلة لاحقة ، تم التخلي عن فكرة تقديم الحسابات المنفصلة وإقرار تقديم حساب واحد فقط من قبل المحاسب الذي يشغل المنصب، بإعتبار أنه من السهل عليه إعداد حساب واحد يتضمن العمليات المنجزة من طرف سابقيه و تلك التي أنجزها شخصيا منذ تعيينه في ذلك المنصب و تقديم المستندات و الوثائق الثبوتية التي تبررها و لكن هذا لا يعني أن يتحمل المحاسب الآثار الناتجة عن تسيير من سبقوه، ففي حالة التأخر عن إيداع الحساب بسبب إهمال أو تقصير يعود إلى المحاسب السابق، فإن هذا الأخير هو الذي يتعرض لغرامات مالية و ليس المحاسب الذي يخلفه[1].

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>تطبيق قاعدة القرار المزدوج في مجال تقديم الحسابات</u>.

لقد أوكل المشرع للناظر العام مهمة السهر على تقديم الحسابات بانتظام، و في الآجال المقررة لها، و في الحالات التي يثبت فيها تأخير أو رفض تقديم هذه الحسابات فإنه يتعين عليه أن يطلب توقيع الغرامات المالية المقررة قانونا[2].

و إنطلاقا من الاجتهاد القضائي، الذي ساهم به مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة المشار إليه أعلاه، فإن عملية تقديم الحسابات تخضع لنفس الإجراءات التي تسري على عملية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، و هذه الأخيرة تحكمها قاعدة القرار المزدوج التي تكفل للمتقاضين أمامه حق الدفاع الذي يقره الدستور و تتوقف عليها شرعية القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة.

و تطبيقا لهذه القاعدة، يصدر مجلس المحاسبة أثناء فصله في القضايا المتعلقة بتقديم الحسابات، قرارا مؤقتا يتضمن توقيع غرامة مالية ضد المحاسب أو الآمر بالصرف المعني، مع تحديد السبب أو الأسباب الدافعة إلى ذلك، و يبلغ له لتمكينه من تقديم آرائه و توضيحاته حول ما يسجل ضده من تقصير في تقديم الحساب و الرد عليها في أجل لا يقل عن شهر.

---

[1] - Arrêt de la Cour des comptes, 2ème chambre – 1er février 1984, affaire Cordier, ancien agent comptable de l'université de Paris VIII – Vincennes. (Ibid, page 395.)

[2] ـــ المادة 43 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

بانتهاء الأجل السالف ذكره، تجتمع التشكيلة المعنية من جديد للفصل في القضية بشكل نهائي، على ضوء ما قدمه المحاسب أو الآمر بالصرف المعني من توضيحات و اقتراحات المقرر المكلف بدراسة القضية، و استنتاجات الناظر العام ، فإذا تبين لهذه التشكيلة أن التبريرات المقدمة مقنعة و تبرر التأخير الحاصل في تقديم الحساب، يتم إلغاء الغرامة التي كانت مقررة عن طريق قرار نهائي، و في الحالات التي يتبين فيها وجود ظروف تقتضي تخفيف العقوبة يتم تخفيض مبلغ الغرامة المالية المقررة، و يملك مجلس المحاسبة في هذا المجال الحرية الكاملة في تقدير الظروف و في تحديد الغرامة التي يراها مناسبة لذلك، و يمكن له حتى إعفاء المحاسب أو الآمر بالصرف المعني من تسديد الغرامة في الحالات التي يتبين له فيها وجود أسباب و ظروف قاهرة أدت إلى تأخير تقديم الحساب[1].

و إذا أتضح لها أن التبريرات المقدمة غير مقنعة، يتم تثبيت العقوبة المقررة بإصدار قرار نهائي و يبلغ من جديد إلى المحاسب أو الآمر بالصرف المعني و إلى الناظر العام لمتابعة تنفيذه، و في حالة حصول تأخير جديد في تقديم الحساب، فإنه يترتب عليه بالإضافة إلى العقوبة الأولى المقررة بشكل نهائي، توقيع غرامة مالية جديدة بنفس الكيفيات و الإجراءات السالفة الذكر.

<u>الفرع الثاني</u>: <u>النتائج المترتبة عن التأخير في تقديم الحسابات</u>.

إن رقابة مجلس المحاسبة هي رقابة إلزامية بالنسبة لجميع الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، و يترتب على صفة الإلزام هذه ضرورة تمكين

---

[1] ــ أقر مجلس المحاسبة في فرنسا عدم توقيع غرامة مالية على المحاسب العمومي بسبب حادث مرور تعرض له هذا الأخير نتج عنه تأخير في تقديم الحساب، و خفض مبلغ الغرامة في قضية أخرى بسبب وجود العون المحاسب في عطلة مرضية لمدة ثلاثة أشهر، و رفض قبول تبرير التأخير في تقديم الحساب بسبب الحالة الصحية في قضية أخرى بإعتبار أن المحاسب المعني سبق له و أن تعرض لعقوبات عديدة بسبب التأخير في تقديم الحساب.

(F.J. FABRE, Ibid, page 408) .

قضاة مجلس المحاسبة من الإطلاع على كافة الوثائق و المستندات، التي من شأنها أن تسهل لهم مراجعة العمليات المالية و المحاسبية التي أنجزتها تلك الهيئات[1].

و في ظل هذا المسعى ، فقد خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحية توقيع غرامات مالية ضد الآمرين بالصرف أو المحاسبين العموميين، في حالة تأخيرهم أو رفضهم تقديم الحسابات و المستندات الثبوتية اللازمة لذلك في الآجال المحددة ، تتراوح ما بين 1000 دج و 10.000 دج، و يمكن أن تشدد العقوبة في حالة تجاوز الآجال الجديدة المقررة و هذا عن طريق توقيع إكراه مالي يقدر بمائة (100) دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز ستين (60) يوما[2]، و بتجاوز هذه المدة يمكن أن يكيف موقف هذا المحاسب أو الآمر بالصرف على أنه عرقلة لسير العدالة، و تطبق عليه بالتالي الأحكام التي يقررها قانون العقوبات[3]، و يطلب مجلس المحاسبة من السلطات الإدارية المعنية تعيين عون جديد يكلف بتقديم الحسابات بدلا منه في أجل محدد[4].

و بما أن مجلس المحاسبة، يملك صلاحيات قضائية في رقابته على التسيير المالي للآمرين بالصرف، فقد خول له القانون في مجال تقديم الحسابات، سلطة توقيع الغرامات المالية عليهم بنفس الإجراءات المطبقة على المحاسبين العموميين .

الفقرة الأولى: مجال توقيع الغرامات المالية الناتجة عن التأخير في تقديم الحسابات.

في مجال تقديم الحسابات، فإن الغرامات المالية التي يصدرها مجلس المحاسبة تخص الأشخاص الذين يقع عليهم الإلزام بتقديم الحسابات (أولا) و تشمل حالات محددة، يثبت فيها بشكل جلي تقصير منهم في تنفيذ ما يقع على كاهلهم من التزامات و يستوجب بالتالي اتخاذ ضدهم إجراءات لإجبارهم على القيام بذلك (ثانيا).

---

1 ــ المادة 55 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

2 ــ المادة 61 من نفس الأمر السالف ذكره.

3 ــ المادة 68 الفقرة 03 من نفس الأمر السالف ذكره.

4 ــ المادة 62 من نفس الأمر السالف ذكره.

أولا: بالنسبة للأشخاص الذين تقع عليهم الغرامة.

إن تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة ليس مجرد إجراء إداري، بل هو التزام قانوني، يقع على عاتق المحاسبين العموميين و على الآمرين بالصرف، و هذا بحكم الصلاحيات المالية التي خولها لهم المشرع في تسيير الأموال العمومية.

إضافة إلى ذلك، فإن هذا الالتزام يقع على فئة ثالثة من الأشخاص ذات طبيعة خاصة، و هم الذين يصرح بهم مجلس المحاسبة بأنهم محاسبين فعليين، و يخضعهم لنفس إجراءات الرقابة المقررة على المحاسبين القانونيين و يتحملون نفس الجزاءات التي يوقعها عليهم، و هذا الوضع تقرره المادة 86 من الأمر 95-20 : " يراجع مجلس المحاسبة حسابات الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون و يصدر بشأنها أحكاما حسب نفس الشروط و الجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين.

ثانيا: بالنسبة للحالات التي تستوجب توقيع الغرامة.

يتضح جليا بأن الغرامات المالية التي يصدرها مجلس المحاسبة، تخص حالات محددة تضمنتها النصوص القانونية بشكل صريح، و تتمثل أساسا في:

ــ التأخير في إيداع الحسابات الإدارية و حسابات التسيير و إرسال المستندات الثبوتية أو الامتناع عن ذلك بشكل نهائي (المادة 1/61 من الأمر 95-20).

ــ التأخير و الامتناع عن الاستجابة للأوامر التي يصدرها مجلس المحاسبة بشكل يعرقل عمليات التدقيق التي يجريها.(المادة 2/61 من نفس الأمر)

إضافة إلى هاتين الحالتين المنصوص عليهما صراحة، فإنه يمكن أن نستخلص حالة أخرى تستدعي توقيع الغرامات المالية، تتمثل في حالة تقديم حسابات غير مطابقة من حيث شكلها أو مضمونها للشروط التي يقتضيها التنظيم المعمول به.

فالنصوص القانونية لم توضح بشكل صريح كيفية معالجة مثل هذه الحالات و لكن يمكن أن نستخلص من مغزى هذه النصوص، بأن هذه الحسابات هي غير قابلة

للمراقبة من حيث المبدأ، باعتبار أنها لا توفر لقضاة مجلس المحاسبة العناصر الكافية والظروف المناسبة، التي تمكن من مراجعتها و الحكم عليها، و بالتالي فهي تعتبر كأنها لم تودع أصلا و التأخير الحاصل تترتب عنه جزاءات، و بالتالي فهي تعاد إلى المحاسب أو الآمر بالصرف المعني، و الأمر بتصحيحها و إعادة تقديمها في أجل إضافي يحدده مجلس المحاسبة.

إن مسألة شكل و محتوى الحسابات التي ينبغي تقديمها إلى مجلس المحاسبة، قد لا تثير أية إشكالية بالنسبة للمحاسبين القانونيين و الآمرين بالصرف، من كون أن نشاطهم المالي يتطلب مسك محاسبة لتقييد جميع العمليات المالية و حفظ المستندات اللازمة التي تبررها، لكن الوضع يختلف بالنسبة للمحاسبين الفعليين، فقد لا يتوفرون أصلا على محاسبة خاصة تمكنهم من متابعة العمليات التي أنجزوها و تبريرها بالمستندات اللازمة، و هذا ما ينتج عنه صعوبة في إعداد حساب ختامي مطابق في شكله و مضمونه للتنظيم المعمول به.

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>خصوصيات الغرامات المالية الناتجة عن التأخير في تقديم الحسابات</u>.

تتميز الغرامات المالية الناتجة عن التأخير في تقديم الحسابات الختامية، بعدد من الخصوصيات التي تميزها عن باقي الغرامات المالية التي يوقعها مجلس المحاسبة خلال رقابته، نحاول تلخيصها في النقاط التالية:

أولا: <u>الطابع الشخصي في توقيع الغرامة</u>:

و يترتب على الطابع الشخصي في توقيع هذه الغرامات، أنه لا يمكن إقرارها بعد وفاة الشخص المعني، و لا يمكن تثبيتها بقرار نهائي إذا توفى المحاسب بعد صدور القرار المؤقت، كما أنها تزول بوفاة الشخص المعني و لا تنتقل آثارها إلى ورثته.

ثانيا: <u>الغرامات تنصب على أخطاء واقعة</u>:

بمعنى أنها غرامات تشمل أخطاء ثبت وقوعها لحظة توقيعها و إصدارها، و لا تشمل الأخطاء المحتملة كما هو الحال بالنسبة للغرامات التهديدية، و يترتب على ذلك أن

القاضي ليس ملزما بتوقيع هذه الغرامات بطريقة آلية في جميع الحالات التي يقع فيها تأخير في تقديم الحساب، إنما يملك سلطة تقدير الظروف المحيطة و التي أدت إلى وقوع ذلك التأخير، ففي الحالات التي يثبت فيها وجود قوة قاهرة يمتنع القاضي عن إقرار توقيع هذه الغرامة على المحاسب أو الآمر بالصرف المعني.

ثالثا: <u>الطابع التأديبي في توقيع الغرامة</u>:

إن هذه الغرامات ليست عقوبات جزائية يمكن تسجيلها في شهادة السوابق العدلية للشخص المعني، إنما تعتبر عقوبات تأديبية تهدف إلى ردع كل أشكال التقصير في أداء الواجبات المهنية المفروضة، و بالتالي فهي لا تشمل إلا أشخاصا محددين بحكم وظائفهم و هم المحاسبين العموميين و الآمرين بالصرف، و تمتد إلى فئة أخرى من الأشخاص الذين يتدخلون عن جهل أو عن قصد في وظائف المحاسبين القانونيين و هم المحاسبون الفعليين[1].

---

[1] - Voir à ce sujet : F.J.FABRE, Ibid, pp 407-410.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على حسابات المحاسبين العموميين و المحاسبين الفعليين.

تعتبر الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من النظام العام، و تتمثل مهمته الأساسية في مراجعة كيفية استعمال الأموال العمومية و التأكد من مدى مطابقة ذلك لقواعد المحاسبة العمومية، و من ثم فإن اختصاصاته القضائية تشمل من حيث المبدأ فئة أساسية من أعوان المحاسبة العمومية و هم المحاسبون العموميون و الذين تقع على عاتقهم مسؤولية مالية شخصية عن جميع الأخطاء التي يرتكبونها في تسييرهم المالي (مطلب أول) ، كما تشمل فئة أخرى من الأعوان و الذين لا يعتبرون بطبيعتهم محاسبين عموميين و إنما قد يتدخلون في وظيفة المحاسب العمومي و يتصرفون في الأموال العمومية دون توفرهم على الصفة القانونية للقيام بذلك، فيصبحون محاسبين فعليين و بالتالي وجب إخضاعهم لرقابة مالية يتحملون على إثرها نفس المسؤولية المالية الملقاة على عاتق المحاسبين العموميين (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

لقد ألزم المشرع المحاسبين العموميين بتقديم حساباتهم إلى مجلس المحاسبة و فرض عليهم عقوبات في حالة امتناعهم عن ذلك أو عدم تقديمها في الآجال المحددة و من خلال هذه الحسابات يدقق قضاة مجلس المحاسبة في صحة العمليات المالية التي أنجزوها و التأكد من مدى مطابقتها مع القواعد التشريعية و التنظيمية التي تحكم تسيير الأموال العمومية، و البت في مسؤوليتهم الشخصية و المالية.

و تخضع عمليات التدقيق التي يمارسها مجلس المحاسبة في إطار هذه الرقابة إلى إجراءات إلزامية حددها الأمر 95-20 (فرع أول) و يترتب عليها إما إبراء ذمة المحاسب العمومي أو إقحام مسؤوليته المالية الشخصية (فرع ثاني).

الفرع الأول: إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

تخضع عملية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين لإجراءات أساسية حددها الأمر 95-20 السالف ذكره، و لقد حاولنا توزيعها على ثلاث مراحل أساسية و هي: مرحلة معاينة الحسابات، مرحلة الحكم على الحسابات، مرحلة إصدار القرار النهائي.

الفقرة الأولى: معاينة الحسابات.

تسند عمليات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة على حسابات المحاسبين العموميين إلى مقررين، بحيث يتولى كل رئيس غرفة في إطار تنفيذ البرنامج السنوي لمجلس المحاسبة تسطير برنامج الرقابة و توزيع المهام على القضاة الذين سيشرفون على إنجاز مهمة الرقابة و توفير كل الوسائل الضرورية لذلك.

قبل البدء في عمليات التدقيق ، ينبغي على المحاسب المعني أن يضع تحت تصرف قضاة مجلس المحاسبة، الوثائق و المستندات المطلوبة لإجراء عمليات الرقابة، منها ما يتعلق بوضعية المحاسب نفسه (قرار التعيين، محضر التنصيب، محضر استلام المهام، اكتتاب التأمين على المسؤولية المالية) ، و منها ما يتعلق بالعمليات المالية المنجزة (الوثائق الثبوتية للنفقات و الإيرادات العمومية)، إلى جانب بطبيعة الحال، نسخة من الميزانية الأولية و الإضافية للسنة المالية موضوع الرقابة.

ويتم الشروع في تنفيذ عمليات التدقيق و المعاينة من طرف القضاة المعنيين وفق طريقة منهجية تتضمن بشكل عام على الخطوات التالية[1]:

أولا: معاينة مدى مطابقة حسابات التسيير للتنظيم المعمول به: و يعمل القاضي خلال هذه العملية على التأكد من توفر المعلومات التالية:

- أن الحساب المقدم يتوفر على جميع الشروط الشكلية المطلوبة.

---

[1] - Guide de vérification : « Apurement des comptes », Cour des comptes, chambre territoriale d’Annaba, page 07.

- أن الحساب محل الرقابة يتوفر على البيانات المطلوبة التي تمكن من معرفة الجهة التي أصدرته و السنة المالية المعنية.
- أن الحساب محل الرقابة يحمل الاسم الكامل للمحاسب الذي قدمه و يحمل توقيعه و ختمه.
- أن جميع الصفحات التي يتضمنها حساب التسيير، قد تم ترقيمها بشكل متسلسل و التأشير عليها من طرف المحاسب المعني.
- أن الحساب خالي من التشطيب و الحشر و الكتابة بين الأسطر و ما شابه ذلك من المظاهر التي قد تمس بسلامة المعلومات المدونة.
- التأكد من كتابة المبالغ الإجمالية للإيرادات و النفقات بالأحرف.
- توفر المستندات الثبوتية المطلوبة.

<u>ثانيا</u>: المراجعة الحسابية للمبالغ المسجلة:

و يتم خلال هذه المرحلة إنجاز عمليات تدقيق و مراجعة بهدف التأكد من:

- صحة المبالغ المالية المسجلة مادة بمادة و فصل بفصل.
- نقل نتائج التسيير المالي للسنة السابقة بشكل صحيح و مضبوط.
- مطابقة مبالغ الحوالات و مختلف المستندات للحسابات المدونة في حساب التسيير.

<u>ثالثا</u>: مراجعة مدى تطابق الحسابات و انسجامها: و تشمل هذه المرحلة على العمليات الأساسية التالية:

- مقارنة حساب التسيير مع الحساب الإداري.
- مقارنة النتائج المسجلة مع نتائج و أرصدة حساب التسيير للسنة المالية السابقة.
- مقارنة الحسابات المسجلة مع الإعتمادات المالية المقررة في الميزانية الأولية و الميزانية الإضافية.

رابعا: ضبط مبالغ الإعتمادات المالية المخصصة: و تهدف هذه العملية إلى مراقبة الجوانب التالية:

- مراجعة عمليات تحويل و نقل الإعتمادات المالية بين المواد و الفصول.
- الرخص المالية المقررة خارج الميزانية.

خامسا: مراجعة العمليات المالية المنجزة:

- مراقبة المستندات الثبوتية لكل عملية و التأكد من صحة البيانات و المبالغ التي تتضمنها تلك المستندات.
- مدى شرعية العمليات المنجزة و مطابقتها مع التنظيم المعمول به.
- مقارنة الحسابات المسجلة مع البيانات المسجلة في مختلف السجلات المحاسبية.

سادسا: مراقبة العمليات المالية المنجزة خارج الميزانية و حسابات التسبيقات.

سابعا: مراقبة عمليات الخزينة (حركات الأموال نقدا، حسابات الإيداع، الحسابات الجارية، حسابات الديون المستحقة للهيئات العمومية أو عليها).

عقب انتهاء عمليات التدقيق و المراجعة، يحرر المقرر تقريرا يدون فيه النتائج المتوصل إليها و اقتراحاته و يعرضه على رئيس الفرع المعني ويمكن لهذا الأخير إن رأى ذلك ضروريا أن يأمر بإجراء تدقيق إضافي لتحسين نوعية التقرير.

يبلغ رئيس الفرع تقرير الرقابة إلى رئيس الغرفة و هذا الأخير يحيله بدوره بواسطة أمر تبليغ مرفقا بكافة العناصر التي يتضمنها الملف إلى الناظر العام لتمكينه من تقديم استنتاجاته الكتابية و ملاحظاته.

الفقرة الثانية: **الحكم على الحسابات.**

يعرض الملف خلال هذه المرحلة على تشكيلة المداولة للنظر و البت فيه، فإذا لم يتم تسجيل أية مخالفة أو خطأ على مسؤولية المحاسب المعني تصدر هذه التشكيلة قرارا نهائيا بإبراء ذمته.

و أما في حالة وجود أخطاء أو مخالفات في حساباته فهي تصدر قرارا مؤقتا يتضمن على أوامر توجه إلى المحاسب المعني لتقديم التبريرات الناقصة أو إكمال تلك التي تراها التشكيلة غير كافية أو تقديم أية توضيحات أخرى لتبرئة ذمته، و يبلغ هذا القرار إلى المحاسب المعني للإجابة عليه في أجل لا يقل عن شهر كامل يحسب من تاريخ التبليغ.

الفقرة الثالثة: **إصدار القرار النهائي.**

بانقضاء الأجل المحدد للإجابة، يعين رئيس الغرفة مقررا مراجعا و يكلفه بدراسة الملف على ضوء الإجابات المستلمة و تقديم اقتراحاته، و بعده يرسل الملف كاملا إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته، و يعرضه بعد ذلك على تشكيلة المداولة لإصدار القرار النهائي.

تعقد التشكيلة المختصة جلستها لدراسة الملف المعروض عليها، و تتداول فيه بعد الاطلاع على اقتراحات المقرر المراجع ، التفسيرات و الإثباتات التي يقدمها المحاسب المعني و كذلك استنتاجات الناظر العام، و تصدر على إثر ذلك قرارا نهائيا تتخذه بأغلبية أصوات أعضاء التشكيلة، إما بإبراء ذمة المحاسب العمومي إذا لم تسجل ضده أية أخطاء، و في حالة العكس يتم وضعه في حالة مدين بما يساوي المبلغ المالي الناقص في الحساب بسبب عجز في أموال الصندوق أو صرف نفقة غير شرعية أو عدم تحصيل إيراد معين، و يكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية و يبلغ إلى الناظر العام و المحاسب المعني و الوزير المكلف بالمالية لتنفيذه بكافة الطرق القانونية.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

يترتب على مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، إما إبراء ذمة المحاسب إذا لم تسجل ضده أية مخالفة يمكن أن تقحم مسؤوليته المالية و الشخصية (فقرة أولى) أما في حالة تسجيل أخطاء و مخالفات في تسييره المالي، فإنه يتم وضعه في حالة مدين بما يساوي المبلغ المالي الناقص، تجاه الهيئة العمومية المعنية التي لحقها ضررا من جراء الخطأ الذي أرتكبه المحاسب (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: إبراء ذمة المحاسب العمومي.

إذا تبين من خلال عمليات المراجعة، سلامة و صحة جميع العمليات المالية المسجلة في حساب التسيير، يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي للمحاسب المعني، و يقتضي مبدأ السنوية في تنفيذ الميزانية العمومية أن يخص هذا الإبراء الذي أقره مجلس المحاسبة، التسيير المالي الذي تم فحصه فقط و الذي يشتمل جميع العمليات المالية المنجزة خلال تلك السنة المالية سواء من طرف المحاسب المعني أو من طرف المحاسب أو المحاسبين الذي كانوا في نفس المنصب و خلال نفس الفترة.

و بإعتبار أن القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة هي قرارات ذات طبيعة قضائية[1]، فإن قرار إبراء الذمة الذي يصدره لفائدة المحاسب المعني، يكتسي نفس الطبيعة و يكتسب قوة قانونية في مواجهة جميع الأطراف المعنية به، فهو يصبح ملزما بالنسبة لمجلس المحاسبة الذي أصدره، و بالتالي لا يمكن له الرجوع عليه مرة أخرى و إقرار مسؤوليته الشخصية و المالية فيما يخص نفس التسيير المالي الذي تحصل فيه المحاسب على إبراء للذمة، إلا في الحالات و الآجال المقررة بالنسبة لعملية مراجعة القرارات التي يصدرها المجلس، في المادتين 102 و 103 من الأمر رقم 95-20 أو الإستئناف فيه طبقا لأحكام المادة 107 من نفس الأمر و كذلك الطعن بالنقض حسب الأحكام المقررة في المادة 110 من نفس الأمر، و يكون قرار إبراء الذمة ملزما كذلك بالنسبة للهيئات العمومية المعنية به، و يعتد به لدى الجهات القضائية الأخرى.

---

[1] ـــ المادة 84 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

و يختلف قرار إبراء الذمة « Décharge » الذي يتحصل عليه المحاسب العمومي عقب عملية مراجعة حسابات تسييره، عن قرار التبرئة « quitus » الذي ينبغي أن يتحصل عليها المحاسب عقب مغادرته لوظيفته بشكل نهائي، و يتم إصداره بناء على طلب يقدمه المحاسب المعني إلى مجلس المحاسبة، و ينبغي على هذا الأخير أن يفصل فيه في أجل لا يتعدى سنتين، و إذا أنقضى هذا الأجل و لم يصدر المجلس أي قرار، تبرأ ذمة المحاسب العمومي بقوة القانون[1] .

و يلاحظ أن النصوص القانونية السارية المفعول، لم توضح الإجراءات التي ينبغي أن يتبعها مجلس المحاسبة في منح قرارات التبرئة النهائية، و كيفية الفصل فيها و يفهم من الصياغة التي تضمنتها المادة 85 السالفة الذكر، بأن إصدار هذه القرارات يكون عن طريق المداولة، مثل باقي القرارات التي يصدرها المجلس.

و يترتب عن حصول المحاسب الذي غادر وظيفته بشكل نهائي، على قرار التبرئة النهائية، استرجاعه لمبلغ الضمان الشخصي الذي اكتتبه في بداية تنصيبه وانقضاء كذلك باقي الالتزامات التي تقع على ممتلكاته العقارية.

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>وضع المحاسب العمومي في حالة مدين</u> .

إذا تبين من عمليات المراجعة، وجود أخطاء في حساب التسيير الذي قدمه المحاسب العمومي، مثل تسديد نفقة غير قانونية أو عدم تحصيل إيراد معين، أو عجز في أموال الصندوق ، و لم يسدد المحاسب المعني من أمواله الخاصة ما يغطي المبلغ المالي المستحق عليه، يضع مجلس المحاسبة المحاسب المعني و بقرار نهائي في حالة مدين بما يساوي المبلغ الناقص.

و يلاحظ أن المشرع، لم يعالج بشكل دقيق مسألة التعويض الناتج عن الأضرار التي يتسبب فيها المحاسبون العموميون، فهو و إن أقر من حيث المبدأ بضرورة وضع المحاسب في حالة مدين بمبلغ يساوي المبلغ الناقص، فإنه لم يبين كيفية حساب المبلغ

---

[1] ــ المادة 85 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

المستحق تسديده من طرف المحاسب، و منح في هذا المجال الحرية الكاملة لقاضي الحسابات لتقدير ذلك، فإذا كان من السهل تحديد المبلغ المستحق بالنسبة للعمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، فإن الأمر لا يبدو بهذه الكيفية بالنسبة للعمليات المتعلقة بالخزينة العمومية نظرا لطبيعتها المعقدة، و يحتاج إلى ضبط دقيق حتى يتسنى ضمان الحماية الكافية للأموال العمومية التي يتم تداولها في هذا المجال.

من ناحية ثانية، لم تقرر النصوص القانونية السارية المفعول، وجود نسبة من الفوائد واجبة التسديد على هذه المبالغ المستحقة، و كان من المفروض إقرار ذلك ، لأن مبدأ التعويض في القانون المدني، يشمل ما لحق الشخص من خسارة و ما فاته من ربح، و بالتالي فإنه من غير المعقول إعفاء المحاسب من تسديد هذه الفوائد، و التي تمثل حقوقا بالنسبة للهيئات المتضررة و يتعين على المشرع أن يكفلها[1]، عكس ما هو عليه الوضع في القانون الفرنسي الذي حدد نسبة معينة من الفوائد التي تنتج على هذه المبالغ و بين الآجال المقررة لحسابها[2].

المطلب الثاني: مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين.

لقد أخضع المشرع الأموال العمومية لنظام قانوني يحدد شروط استعمالها و كذلك الهيئات المؤهلة للتصرف فيها بغرض ضمان الشرعية اللازمة في تسييرها فتنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية يقتضي الحصول على ترخيص مسبق من الهيئات المؤهلة قانونا لذلك (المجلس الشعبي الوطني بالنسبة لميزانية الدولة و المجالس الشعبية المحلية بالنسبة لميزانيات البلديات و الولايات) كما يقتضي كذلك تنفيذ مختلف العمليات المالية، احترام جملة من الإجراءات الإدارية الإلزامية و التي يقتضيها تطبيق قاعدة الفصل بين وظيفة الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين.

لكن قد يحدث أن يقوم الآمر بالصرف بتنفيذ عمليات مالية دون وجود ترخيص بذلك أو أن يتدخل في مهام المحاسب العمومي و يقوم بعمليات مالية تعتبر من صميم

---

[1] ـــ القانون 90-32 يقر بوجود هذه الفوائد في المادة 69 الفقرة 02.

[2] - Jacques MAGNET : op.cit, page 147.

اختصاص المحاسب العمومي، و هذا الوضع يجعل منه محاسبا فعليا و يستوجب عليه تقديم حساباته لرقابة مجلس المحاسبة لمراجعتها و تصفيتها.

و سنحاول في هذا الإطار تحديد مفهوم التسيير الفعلي و إبراز مختلف العناصر المكونة له (فرع أول) ثم إبراز الإجراءات التي يتبعها مجلس المحاسبة في مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين و النتائج المترتبة عنها (فرع ثاني).

الفرع الأول: مفهوم التسيير الفعلي و العناصر المكونة له.

إن المحاسبين القانونيين هم وحدهم المخولين بالتصرف في الأموال العمومية لكنه قد يحدث في البعض من الحالات، أن يتدخل أشخاصا آخرين لا يملكون صفة المحاسب العمومي و لا يعملون تحت رقابته في وظيفة المحاسب العمومي، فيصبحون محاسبين فعليين، و يسمى تصرفهم هذا بالتسيير الفعلي (فقرة أولى) إذا ما توفرت فيه العناصر الأساسية التي تمكن من تكييفه بهذا الشكل (فقرة ثانية) ذلك أن باقي التصرفات الأخرى التي قد تمس أموالا عمومية، و لكنها تهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية و ليس المصلحة العمومية، فهي تعتبر في نظر القانون عمليات اختلاس أو تحويل لأموال عمومية و تطبق عليها أحكام قانون العقوبات.

الفقرة الأولى: تعريف التسيير الفعلي.

ظهرت نظرية التسيير الفعلي في القانون الفرنسي، و تطورت على مراحل متتالية وبشكل تدريجي بفعل مساهمة كل من القضاء و الفقه ، و يعتبر القرار الذي أصدره مجلس المحاسبة بتاريخ 23 أوت 1834 في قضية « Ville de Roubaix » أولى القرارات التي أسست لنشأة و تطور هذه النظرية[1]، و أستقر تطبيقها بشكل مستمر منذ

[1] ــ يرجع فقهاء القانون الفرنسي نشأة و تطبيق نظرية التسيير الفعلي إلى عهد سابق لتأسيس مجلس المحاسبة بكثير و لكن تطبيقها بشكل واضح ظهر في القرار السالف ذكره، و الذي كان بمثابة إعتراف بإختصاص مجلس المحاسبة في مراقبة التسيير الفعلي.
أنظر حول هذا الموضوع بمزيد من التفصيل:

القرار الذي أصدره مجلس الدولة في قضية « Nicolle TPG de la corse » بتاريخ 12 جويلية 1907، و الذي ساعد بشكل كبير من خلال الاستنتاجات التي ساهم بها محافظ الدولة (Romieu) ، على تحديد معالم هذه النظرية و توضيح أبعادها[1].

و لقد أخذ المشرع الجزائري، بتطبيق هذه النظرية منذ إنشاء مجلس المحاسبة بموجب القانون رقم 80-05 السالف ذكره، والذي أقر في المادة 46 منه باختصاصه في مراجعة التسيير الفعلي، حسب نفس الإجراءات المطبقة في مجال مراجعة حسابات المحاسبين القانونيين، و حاول في القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية تعريف المحاسب الفعلي، حيث نصت المادة 51 منه على ما يلي " يعد **شبه محاسب**[2] في مفهوم هذا القانون كل شخص يتولى تحصيل الإيرادات أو يقوم بالمصاريف أو يداول القيم و الأموال العمومية دون أن تكون له صفة محاسب عمومي و دون أن يرخص له صراحة من قبل السلطة المؤهلة لهذا الغرض".

و تتحقق فكرة التسيير الفعلي في تصرفات مختلفة، حاول البعض من فقهاء القانون الفرنسي حصرها في حالات محددة[3]، و هي بشكل عام تتجسد في الأوضاع التي يتم فيها المساس بمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف و وظيفة المحاسب العمومي سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات العمومية، ذلك أن تجاهل الحدود التي يتطلبها تطبيق هذا المبدأ من قبل المسيرين العموميين وخصوصا على مستوى الجماعات المحلية، في محاولة البحث عن سرعة وفعالية أكثر في إنجاز العمليات المالية، بما يمكن المرافق العمومية من

- Vincent CATTOIR-JONVILLE : « Aux origines de la gestion de fait, la gestion occultes », article publié in, Revue Française de Finances Publiques, L.G.D.J, Paris, France, N° 66, Année 1999, pp 11 – 19.
- A.P de MIRIMONDE : op.cit, pp 177 – 184.
- Jacques MAGNET : op.cit, page 163.

[1] - F.J. FABRE, op.cit, page 189.

[2] ـــ ورد في المادة 51 من القانون رقم 90-21، في النص باللغة العربية تسمية « **شبه المحاسب**" و يقصد بها المحاسب الفعلي كما يتضح من نفس هذا النص باللغة الفرنسية.

[3] ـــ لمزيد من التفاصيل أنظر في ذلك:

- Jacques MAGNET : op.cit, page 164.
- Jacques MAGNET : Les gestions de fait, 2ème édition, L.G.D.J, Paris, France, 2001.
- Christian DESCHEEMAEKER : op.cit, page122

مسايرة الحاجيات المتنامية للمواطنين و تلبيتها في أقصر فترة زمنية ممكنة، قد يؤدي بهم إلى تجاوز مجال اختصاصهم و التعدي على وظيفة المحاسب العمومي، وهذا يجعل منهم محاسبين فعليين و يستوجب عليهم تقديم حساباتهم لرقابة مجلس المحاسبة و تصفيتها.

و بالرغم من كون التسيير الفعلي لا يخرج عن إطار تحقيق المصلحة العامة لكنه يشكل خرقا لقواعد المحاسبة العمومية و تعديا على وظيفة المحاسب العمومي و بالتالي فإن المشرع أقر بضرورة توقيع عقوبات على مرتكبيه[1]، و خول ذلك لمجلس المحاسبة بموجب المادة 3/86 من الأمر 95-20 ، و تتمثل هذه العقوبات في توقيع غرامة مالية قد يصل مقدارها إلى مائة ألف دينار جزائري (100.000 دج) و ذلك حسب أهمية المبالغ محل التهمة و مدة حيازتها أو تداولها.

لكنه إذا تبين أن هذا التعدي على وظيفة المحاسب العمومي، لم يكن في سببل تحقيق مصلحة عامة و إنما بغرض تحقيق مصلحة شخصية بحتة، فإنه يحق لمجلس المحاسبة أن يكيف ذلك تكييفا جزائيا و يحيل الملف إلى القضاء المختص، للقيام بالمتابعات القضائية المطلوبة التي يقرها قانون العقوبات[2].

---

[1] ـــ المادة 52 من القانون 90-21 السالف ذكره

[2] ـــ المادة 27 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

الفقرة الثانية: **العناصر المكونة للتسيير الفعلي**.

يقتضي التصريح بوجود تسيير فعلي للأموال العمومية وجود ثلاثة عناصر أساسية و هي كالتالي[1].

أولا ــ أن يوجد هناك تصرفا في أموال عمومية سواء تعلق الأمر بتحصيل إيرادات أو تسديد نفقات معينة أو تداول قيم و أموال عمومية.

ثانيا ــ عدم توفر صفة المحاسب العمومي في الشخص الذي تصرف في الأموال العمومية و عدم الترخيص له للقيام بذلك، فالأشخاص الذين يتصرفون في الأموال العمومية هم محاسبون عموميون يرخص لهم قانونا للقيام بهذه المهمة و يتحملون بموجب ذلك مسؤولية مالية و شخصية.

ثالثا ــ أن يتم استعمال تلك الأموال لأغراض المصلحة العامة و ليس لأغراض شخصية بحتة، لأنه في مثل هذه الحالة يكيف سلوك المحاسب الفعلي على أساس أنه اختلاس أو تحويل لأموال عمومية و يخضع لأحكام قانون العقوبات.

الفرع الثاني: **التصريح بالتسيير الفعلي و النتائج المترتبة عنه**.

لقد أوكل المشرع لمجلس المحاسبة في المادة 86 من الأمر 95-20 السالف ذكره صلاحية مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين، و اخضع ذلك إلى نوعين من الإجراءات: يتعلق النوع الأول من الإجراءات بكيفية التحقق من وجود التسيير الفعلي و التصريح به (فقرة أولى) و أما النوع الثاني فيتعلق بكيفية تقديم حسابات المحاسبين الفعليين لرقابة مجلس المحاسبة و الحكم عليها (فقرة ثانية).

---

[1]- F.J.FABRE, op.cit, page 263.

الفقرة الأولى: **إجراءات التصريح بالتسيير الفعلي**.

تعتبر رقابة مجلس المحاسبة من النظام العام و من ثم فإن القانون يلزم المحاسبين العموميين بتقديم حساباتهم بصفة دورية لرقابة هذا الجهاز لتحديد مسؤوليتهم المالية تجاه الهيئات التي يتصرفون في أموالها.

و إذا كانت مسألة تقديم الحسابات بالنسبة للمحاسبين العموميين، تشكل إلزاما ينص عليه القانون صراحة، فإن المسألة بالنسبة للمحاسبين الفعليين تثير تساؤلات عديدة ، فهم في الأصل موظفون عموميون و لا يكتسبون صفة المحاسب العمومي و هم غير ملزمين بتقديم أية حسابات لرقابة مجلس المحاسبة طالما أنهم لم يقوموا بأي تصرف مالي من شأنه أن يجعل منهم محاسبين فعليين، ومن ثم فإنه يتم التساؤل عن الوسائل القانونية التي يتوفر عليها مجلس المحاسبة للإطلاع على حساباتهم و النتائج المترتبة عن ذلك .

أولا: **طرق إخطار مجلس المحاسبة بالتسيير الفعلي**.

لم يحدد المشرع طرق محددة لإخطار مجلس المحاسبة بشأن التسيير الفعلي و من خلال القواعد و الآليات التي تحكم عمل هذا الجهاز، نستخلص بأنه يمكن إخطاره بوجود تسيير فعلي، إما بطريقة مباشرة و هذا من خلال تقارير الرقابة المنبثقة عن عمليات المراجعة و التدقيق التي يباشرها قضاة المجلس على حسابات المحاسبين العموميين و الآمرين بالصرف، و إما بطريقة غير مباشرة و هذا عن طريق الناظر العام، و هذا بناءا على طلبات مقدمة من هيئة عمومية معينة أو من طرف السلطات السلمية أو الوصية لها، و يمكن أن يقدم الطلب من الشخص نفسه، أي الشخص الذي قام بالتسيير الفعلي، إذا كان يرغب في تسوية وضعيته وتقديم حساباته لرقابة مجلس المحاسبة، لكن هذه الحالة الأخيرة من النادر جدا حدوثها.

و يتعين على الهيئات التي تتقدم بهذا الطلب إلى مجلس المحاسبة، أن تقدم الأدلة الكافية على وجود تسيير فعلي من قبل شخص أو أشخاص معينين، ذلك أن مجرد وجود شكوك أو اتهامات غير مؤسسة قد تؤدي بالناظر العام إلى إقرار عدم المتابعة.

ثانيا: النتائج المترتبة عن إخطار مجلس المحاسبة بالتسيير الفعلي .

إذا توفرت الأدلة الكافية على وجود تسيير فعلي، يتم فتح تحقيق حول هذه القضية، يباشر خلاله قضاة مجلس المحاسبة الإجراءات المتعلقة بذلك مع الأشخاص المعنيين بها، بحيث يتم إصدار في بداية الأمر قرارا مؤقتا يتم فيه التصريح بالتسيير الفعلي و يتضمن على أمر موجه إلى الشخص المعني بغرض إلزامه على تقديم حسابات على تسييره إلى مجلس المحاسبة و هذا في أجل محدد، إذا أمتثل الشخص المعني لهذا الأمر يصبح هذا القرار نهائيا، أما إذا أبدى معارضته لذلك ينظر المجلس في التفسيرات المقدمة من طرفه، فإذا كان هناك ما يبرر موقفه، يتم إقرار عدم متابعته و في حالة العكس يصدر مجلس المحاسبة قرارا نهائيا، يتضمن التصريح بالتسيير الفعلي ويلزمه بتقديم حساباته في الآجال المقررة لذلك لرقابة مجلس المحاسبة.

الفقرة الثانية : كيفية الحكم على حسابات المحاسبين الفعليين.

يترتب على التصريح النهائي بالتسيير الفعلي، أن يقوم المحاسب الفعلي بتقديم حساب تسييره لرقابة مجلس المحاسبة في الأجل المحدد له، و في حالة امتناعه عن ذلك أو تجاوزه لهذا الأجل، فإنه يتعرض لغرامة مالية تطبق حسب الشروط المعمول بها بالنسبة للمحاسبين العموميين، و تختلف هذه الغرامة المالية عن تلك التي يوقعها المجلس بسبب تدخل المحاسب في وظيفة المحاسب العمومي.

و ينبغي على المحاسب الفعلي أن يقدم حسابه في شكل وثيقة واحدة، تتضمن على جميع العمليات المالية التي أنجزها خلال فترة تسييره الفعلي (الإيرادات من جهة و النفقات من جهة أخرى) ، مرفقة بجميع الوثائق و المستندات الثبوتية التي تبرر جميع العمليات المنجزة، و ينبغي أن تحمل هذه الوثيقة توقيع المحاسب الفعلي إلى جانب مصادقة الهيئات الإدارية المختصة عليها.

عقب تقديم المحاسب الفعلي لحساب تسييره المالي، يشرع قضاة مجلس المحاسبة في مراجعة العمليات المالية التي تتضمنها ثم الحكم عليها، حسب نفس الخطوات و الإجراءات المتبعة في الحكم على حسابات المحاسبين العموميين، فإذا لم تسجل على

مسؤوليته أية أخطاء و مخالفات لقواعد المحاسبة العمومية يتم تبرئة ذمته و في حالة العكس فإنه يتم إقحام مسؤوليته المالية الشخصية بوضعه في حالة مدين بما يساوي المبلغ الناقص.

إضافة إلى ذلك، فإنه تترتب على التسيير الفعلي آثار قانونية أخرى، تقع على ذمة المحاسب الفعلي، فإذا نتج عن الأخطاء المالية التي ارتكبها أضرارا بالهيئة العمومية التي تصرف في أموالها، فإن هذه الأخيرة تحتفظ بحقها في طلب التعويض عما لحقها من ضرر لدى الهيئات القضائية المختصة (القضاء المدني).

المبحث الثالث

رقابة مجلس المحاسبة على تسيير الآمرين بالصرف.

لم تكن الغاية من تأسيس مجلس المحاسبة في بداية نشأته بفرنسا، فرض أي رقابة قضائية على النشاط المالي للحكومة[1] ، و هذا ما تجسد بشكل واضح و صريح في المادة 18 من قانون 16 سبتمبر 1807[2]، التي حددت الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة على حسابات المحاسبين العموميين دون التسيير المالي للآمرين بالصرف.

لكنه وإن كان مجلس المحاسبة، لا يملك أي صلاحية قضائية في مراقبة النشاط المالي للآمرين بالصرف ، فإن المشرع ألزمه في مواد أخرى (المادتان 16 و 22 من نفس القانون) ، بأن يعلم وزيري المالية والعدل بالتجاوزات و المخالفات المالية التي قد يرتكبها هؤلاء في تسييرهم و العمل على إدراجها كذلك في تقريره السنوي و لقد حافظت مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية التي صدرت بعد تلك الفترة على نفس هذا المبدأ في ممارسة الرقابة إلى غاية الوقت الحاضر(القانون 67- 483 المعدل بالقانون 72- 1147 و بالقانون 76-539 و بالقانون 82- 594)، و بموجب مختلف هذه النصوص يختص مجلس المحاسبة في فرنسا، بممارسة رقابة قضائية على حسابات المحاسبين العموميين و رقابة إدارية فقط على التسيير المالي للآمرين بالصرف ما عدا في

---

[1] ـــ صرح محافظ مجلس الدولة الفرنسي (DEFERMON) أثناء تقديمه لمشروع القانون المتعلق بإنشاء مجلس المحاسبة أمام الهيئة التشريعية بما يلي:

« Le but de son initiative est de seconder et non d’entraver la marche de l’administration, de porter la sincérité de ses recherches sur les comptables et non sur les ordonnateurs. Ceux-ci ne peuvent faire aucune disposition de fonds sans un crédit législatif et une décision de sa majesté. Leurs ordonnances doivent référer l’un et l’autre, et lorsque cette double formalité est remplie, La Cour des comptes doit s’en contenter. Il lui serait impossible d’approfondir les causes et les motifs qui ont fait donner cette autorisation. **Elle ne saurait juger le gouvernement** » - J.MAGNET, La Cour des comptes, op.cit, p 235.

[2] - Art 18 de la loi du 16 Septembre 1807 : « **La Cour ne pourra en aucun cas s’attribuer de juridiction sur les ordonnateurs**...»
A.P de MIRIMONDE, op.cit, p 279.

حالات التسيير الفعلي التي يتمتع فيها بصلاحيات قضائية[1]، بينما تختص محكمة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، التي أشرنا إليها سابقا بممارسة الرقابة القضائية على الآمرين بالصرف.

أما المشرع الجزائري فقد تبنى نظرة مغايرة لذلك، حيث أوكل لمجلس المحاسبة ممارسة نوعين من الرقابة على الآمرين بالصرف و هما: رقابة ذات طبيعة إدارية تتمثل في مراقبة نوعية التسيير (مطلب أول) ورقابة قضائية تتمثل في مراقبة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مراقبة نوعية التسيير.

أوكل المشرع لمجلس المحاسبة، ممارسة رقابة على نوعية تسيير الهيئات العمومية، و ينصب هذا النوع من الرقابة على تقييم المهام و الأهداف و الوسائل المستعملة من طرف هذه الهيئات لأداء نشاطها تحقيقا للمصلحة العامة، و القول أنها رقابة تقييمية فهذا لا يعني أن مجلس المحاسبة يملك صلاحية التدخل في نشاط الهيئات الخاضعة لرقابته أو إعادة النظر في صحة و جدوى السياسات و البرامج و الأهداف التي سطرتها ، فرقابته لا ينبغي أن تتعدى حدود تقييم قواعد عمل و تنظيم الهيئات الخاضعة لرقابته و التأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية داخلية فعالة و موثوقة و هذا الشكل من الرقابة يقترب إلى حد بعيد من نموذج الرقابة المالية الذي تتبعه الدول الأنجلوسكسونية و الذي يقوم على ثلاثة عناصر أساسية و هي الاقتصاد و الفعالية والنجاعة، و ينبأ بظهور تصور جديد لكيفية تسيير الشؤون العمومية بالاعتماد على معايير إقتصادية بحتة.

الفرع الأول: مفهوم رقابة نوعية التسيير و عناصرها.

يقصد برقابة نوعية التسيير، تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي و العمل على تحسين مستوى أدائها و مردوديتها، وهذا عن طريق تقييم شروط استعمالها للموارد و الوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها، من حيث الفعالية و النجاعة و الاقتصاد[2].

---

[1] - Article 13 alinéa 3 de la loi n° 82 – 594 du 10 juillet 1982 :
« La Cour des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. **Elle n'a pas de juridiction sur les ordonnateurs**, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait »

[2] ـــ المادة 06 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

و يتضح من هذا التعريف، أن رقابة نوعية التسيير تهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين، الهدف الأول ذو طابع قانوني و يتمثل في مراقبة مدى شرعية النشاط المالي للهيئات العمومية و مطابقته للنصوص التشريعية و التنظيمية، و التأكد أيضا من صحة و سلامة الحسابات المالية التي تقدمها تلك الهيئات، أما الهدف الثاني فهو اقتصادي و يتمثل في تقييم مردودية تلك الهيئات الخاضعة لرقابته، و قياس مدى فعالية و نجاعة نشاطها المالي في تحقيق الأهداف المسطرة.

و يلاحظ أن المشرع و إن خول لمجلس المحاسبة ممارسة هذا النوع من الرقابة، فإنه لم يحدد المعايير اللازمة لكيفية ممارستها و اكتفى فقط بالإشارة إلى العناصر الأساسية التي تقوم عليها و هي **الفعالية و النجاعة و الاقتصاد** ، دون أن يحدد مفهوم هذه العناصر السالفة الذكر و كيفية تجسيدها عمليا[1]، و من ثم فإنه يتعين تحديد مفهوم هذه العناصر و تقدير مدى ملاءمتها مع طبيعة القواعد التي تحكم تنظيم و تسيير الإدارة العمومية (فقرة أولى) ، ثم البحث عن مدى إمكانية تجسيد هذه الرقابة في ظل نمط التسيير الذي تعتمده الإدارة العمومية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: العناصر الأساسية المكونة لرقابة نوعية التسيير.

لقد أدى الانتشار الواسع للنظريات الحديثة التي ناد بها رواد نظريات التنظيم والإدارة العلمية في القرن الماضي ، مثل فريدريك تايلور (F.Taylor) والمفكر الفرنسي هنري فايول (H.Fayol) و ماكس فيبر (M.Weber) ، إلى نشأة و ظهور مفاهيم وأساليب جديدة في تسيير و تنظيم الإدارة العمومية، ترتب عنها ظهور شكل جديد في الرقابة المالية، يركز على تقييم نشاط الهيئة العمومية بالاعتماد على معايير إقتصادية بحتة وهي : الفعالية و النجاعة و الاقتصاد[2].

و هذه المقاييس، هي مستوحاة في الأصل من أنظمة الرقابة المالية المطبقة على المؤسسات الاقتصادية الخاصة، و هذه الأخيرة تخضع في تسييرها و تنظيمها لقواعد مرنة تمنح

---

[1] ــ المادة 06 الفقرة 01 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

[2] - Pour plus de détails sur ce mode de contrôle, voir articles de :
- Harry S.HAVENS : « Contrôle de gestion et audit interne dans l'administration publique, l'exemple des Etats-Unis », Document collectif publié sous le titre : « Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes, étude comparative », O.C.D.E, Paris, France, 1996, pp 131-154.
- Dudley LASHMAR : « L'auditeur externe et les systèmes de contrôle de gestion dans l'administration publique au Royaume-Uni », même document cité ci-dessus, pp 155 -174.

لها القدرة على التأقلم و التكيف مع المتغيرات الناتجة عن المحيط الذي تعمل فيه، كما أن نشاطها يقوم على أهداف محددة سلفا تسعى جاهدة لتحقيقها و هي بمثابة المعيار الحقيقي لقياس مدى مردوديتها و مستوى أدائها الفعلي.

و لقد ظهر هذا التوجه في بداية الأمر بالدول الأنجلوسكسونية، و شمل فيما بعد باقي الدول الأخرى، و أقتحم حتى الدول الأكثر تشبثا بأنماط التسيير التقليدية للإدارة و التي أبدت نوع من المقاومة لهذا التوجه، مثل فرنسا والتي بدأت منذ بداية الثمانينات تتخلى عن أنماط التسيير الكلاسيكية و تتجه تدريجيا نحو عصرنة إدارتها العمومية وإدخال أساليب جديدة في الرقابة المالية على نشاطها، تعتمد على تطبيق قاعدة أساسية متشكلة من ثلاثة عناصر أساسية « La règle des 3 E »[1] و هي :

- الفعالية (efficacité)، و يقصد بها قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.
- النجاعة في الأداء (efficience) و نعني بها الاستعمال الأمثل للموارد و الوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية و بلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة.
- الاقتصاد في التسيير(économie) و نعني به تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في استعمال الموارد و الوسائل العمومية.

و لكن هذه المفاهيم الجديدة في الرقابة، و إن أصبحت متداولة بشكل واسع في مجال التسيير العمومي، و يقدمها المختصون كوصفة سحرية لتفعيل نشاط الإدارة وتخليصها من مساوئ وسلبيات التسيير البيروقراطي، فإن تجسيدها على أرض الواقع مازال يصطدم ببعض العوائق، و لا سيما على مستوى دول العالم الثالث التي تطمح إلى عصرنة إدارتها، البعض من هذه العوائق يعود إلى طبيعة القواعد التي تحكم نشاط الإدارة العمومية والتي تتميز بالثبات و الاستقرار و توصف في غالب الأحيان على أنها قواعد جامدة، في حين أن هذا النوع من الرقابة يتطلب إيجاد قواعد تتصف بالمرونة لتمكينها من التأقلم بسرعة مع المتغيرات التي يفرضها المحيط الخارجي، و منه ما يعود إلى طبيعة الأهداف التي ترمي الإدارة العمومية إلى بلوغها ذلك أن نشاطها مهما كانت طبيعته، ينبغي أن يهدف قبل كل شيء إلى تحقيق المنفعة العمومية، و هذه الأخيرة ذات مفهوم مرن ومطاط و يصعب حصرها في شكل أهداف مسبقة و لا يمكن قياسها بشكل دقيق.

---

[1] - Henry Michel crucis : Droit des contrôles financiers, éditions le Moniteur, Paris, France, 1998, p 407.

و من خلال هذه الجوانب السالفة الذكر، تتجلى بشكل حقيقي صعوبة تقييم مردودية أي جهاز إداري عمومي و الحكم على مدى فعاليته و نجاعته بنفس التصور الحاصل في تسيير المؤسسات الإقتصادية والتجارية الخاصة.

كما أن هذا النوع من الرقابة، يتطلب من قضاة مجلس المحاسبة ليس فقط الإلمام بالجوانب القانونية و المالية، إنما يتعين عليهم كذلك التحكم في جوانب أخرى تقنية و فنية، حتى يتمكنوا من تحديد و تقييم نوعية الخدمة أو السلعة المطلوبة و تحديد آجالها بدقة و تقدير كلفتها الحقيقية.

ويحتاج كذلك إلى ضبط دقيق و إلى وضع مقاييس واضحة تحدد كيفية ممارستها، حتى لا يتم تحويلها عن الأغراض التي وجدت من أجلها، ذلك أن مجلس المحاسبة في رقابته لنوعية التسيير لا يملك أي صلاحية لتقدير مدى ملاءمة الاختيارات الإستراتيجية للحكومة في وضع و تنفيذ سياستها التنموية، لأن ذلك من صلاحيات الهيئة التشريعية وحدها.

الفقرة الثانية: صعوبات الرقابة على نوعية التسيير في الإدارة العمومية.

إن رقابة نوعية التسيير، تعني بشكل عام الوصول إلى مستوى من التسيير الذي يحقق حد أقصى من الأهداف المسطرة (الفعالية) و هذا من خلال الاستغلال الأمثل للوسائل و الموارد المتاحة (النجاعة) و بأقل التكاليف الممكنة (الاقتصاد)، و هذا التصور يفترض أن يتمتع المسير في أي مستوى كان من المسؤولية بهامش معين من الحرية للقيام بأي مبادرة شخصية في تنظيم الهيئة أو المصلحة التي يشرف على تسييرها و ضبط أهدافها و وضع الخطط المناسبة لتحقيقها، و أن تخضع تلك الهيئة في تسييرها و تنظيمها لقواعد مرنة تسمح لها بالتكيف مع المحيط الذي تعمل فيه، لكن نمط التسيير الذي تعتمده الإدارة العمومية، هو نموذج تسيير بيروقراطي يميل إلى تكريس المركزية في اتخاذ القرارات و نشاطها تحكمه قواعد ثابتة و جامدة، وكل هذا الوضع يجعل من المسير مجرد منفذ لتعليمات صادرة من سلطات أعلى منه سواء كانت رئاسية أو وصائية، و بالتالي فهو يكتفي أولا و قبل كل شيء بتنفيذ القرارات و التعليمات الصادرة عن هذه

السلطات، و شغله الشاغل هو البحث عن كيفية الاستجابة لرغبات تلك السلطات، و التي غالبا ما تكون بعيدة عن الواقع و لكنها تحتفظ بسلطة القرار بيدها، وهذا الوضع يتجسد بشكل واضح في مجالات عديدة، نذكر منها على سبيل المثال و لا التحديد وضعية المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر.

فالرقابة على نوعية التسيير، كنمط من أنماط الرقابة التي أوكلت إلى الغرف الجهوية التابعة لمجلس المحاسبة في فرنسا، كان نتيجة طبيعية لوضع قانوني أوجده القانون الذي صدر بتاريخ 02 مارس 1982 و الذي تم بموجه إلغاء نظام الوصاية على الجماعات الإقليمية و منحها الإستقلالية و الحرية في نشاطها تدعيما للامركزية في تسيير الشؤون المحلية، حيث كان لزاما في مقابل تلك الإستقلالية التي أصبحت تتمتع بها الجماعات الإقليمية إيجاد نمط جديد للرقابة على كيفية استخدام الأموال العمومية المحلية يتناسب مع الوضع القانوني الجديد لهذه الهيئات، و هو أمر مهم لتكريس الشفافية المطلوبة في تسيير الأموال العمومية.

و إنطلاقا من هذا الوضع، صار بإمكان الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة بالإضافة إلى الرقابة القضائية المخولة لها، ممارسة رقابة إدارية على النشاط المالي للجماعات المحلية، تخول لها سلطة طلب توضيحات كتابية أو شفهية من رئيس البلدية في حالة التأخر عن التصويت على الميزانية والأمر بضبطها بشكل تلقائي في أجل محدد، تقديم اقتراحات لامتصاص العجز في الميزانية و تأمين توازنها، الأمر كذلك بتسجيل تلقائي للنفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس البلدي[1].

لكن الوضع الذي توجد فيه الجماعات الإقليمية في الجزائر، يختلف تماما عن ذلك، فهي لم تصل بعد إلى تحقيق هذه القفزة النوعية في تسيير شؤونها المحلية و مازالت تخضع في نشاطها المالي إلى رقابة وصائية تحد من حريتها في تبني إستراتجيات تسيير تتناسب مع احتياجاتها و خصوصياتها المحلية، وإلى رقابة رئاسية غير معلنة بشكل رسمي و لا تتضمنها النصوص القانونية، لكنها موجودة على أرض الواقع،

---

[1] - Jacques MAGNET : op.cit, pp 296 – 300.

يمارسها الوالي و رؤساء الدوائر على رؤساء المجالس البلدية في أبسط القضايا و الشؤون المحلية التي تعتبر من صميم صلاحيات الهيئات المنتخبة، و في ظل وضع كهذا، فإن محاولة إخضاعها إلى رقابة نوعية التسيير وفق منظور اقتصادي، وهذا عن طريق تقييم أدائها المالي على أساس الفعالية و النجاعة و الاقتصاد، تبقى مجرد تصور ذهني و نظري يتجاهل تماما للواقع الذي تعيشه هذه الهيئات.

الفرع الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير و النتائج المترتبة عنها.

أشرنا في الفصل السابق إلى القواعد الأساسية المشتركة التي تحكم إجراءات الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، و قلنا بأن هذه الإجراءات كتابية و سرية و ذات طبيعة فاحصة و تحكمها قاعدة القرار المزدوج و قاعدة الشكل الجماعي للمداولات و سنحاول في هذا المجال إبراز الإجراءات المتبعة لتقييم نوعية التسيير (فقرة أولى) ثم شرح طبيعة النتائج المترتبة عنها (فقرة ثانية)

الفقرة الأولى: إجراءات رقابة نوعية التسيير.

يمارس مجلس المحاسبة رقابته وفق برنامج مسطر يضبط فيه النشاطات التي سيتم انجازها خلال كل سنة ، و تخضع عمليات الرقابة التي ينفذها قضاة مجلس المحاسبة إلى إجراءات أساسية يمكن توزيعها على ثلاث مراحل و هي: مرحلة إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة، مرحلة المصادقة على التقرير و تبليغه إلى الهيئات المعنية، وأخيرا مرحلة المداولة و التقييم.

أولا: إجراء التحقيق و إعداد تقرير الرقابة.

تبدأ مرحلة إجراء التحقيق، بعدما يصدر رئيس مجلس المحاسبة أمرا يتضمن تعيين مقرر لإجراء رقابة على التسيير المالي لهيئة عمومية معينة، يحدد فيه بدقة طبيعة

الرقابة الواجب إنجازها و نطاقها، و السنوات المالية المعنية و الآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة[1].

وقبل مباشرة عمليات التحقيق و التدقيق، يتولى المقرر جمع المعلومات اللازمة حول الهيئة أو الهيئات التي ستخضع للرقابة، عن طريق تكوين ملف يتوفر على العناصر المطلوبة (الأمر بالمهمة، بطاقات تقنية حول الهيئة، ضبط برنامج الرقابة و توزيع المهام على مساعديه المستندات المتعلقة بموضوع الرقابة...إلخ)، بعد ذلك يشرع في تنفيذ البرنامج المقرر حسب الآجال المحددة له، و يتم من خلاله مراجعة الحسابات المقدمة و التأكد من مدى سلامتها و كذا مطابقتها للمستندات الثبوتية، تحليل أساليب الرقابة الداخلية و كيفية ممارستها من قبل الأعوان المكلفين بها و مستوى أدائهم الوظيفي، إجراء تقييم شامل لمختلف العمليات المالية المنجزة، ضبط النقائص المسجلة و تقييم الآثار المترتبة على نتائج التسيير.

بعد انتهاء عمليات التدقيق، يحرر المقرر تقريرا يدون فيه نتائج الرقابة ويعرض فيه الوقائع بشكل واضح ودقيق، و يقترح على التشكيلة المختصة الإجراءات التي يجب اتخاذها بشأن كل حالة، مع تقديم الأدلة الكافية لتبرير جميع الملاحظات و الاقتراحات التي يتضمنها التقرير، ثم يوقع هذا التقرير و يرسله إلى التشكيلة المختصة لدراسته و المصادقة عليه.

---

[1]ـــ إذا كانت عملية المراقبة تتعلق بمجال تدخل غرفتين أو أكثر ، فإنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يعين بأمر مجموعة من القضاة تابعين للغرف المعنية ، ويعين من بينهم مقررا يشرف على أعمال المجموعة، و يعرض هذا الأخير التقرير عقب انتهاء المهمة على تشكيلة مشتركة بين الغرف يحدثها رئيس المجلس لهذا الغرض بواسطة أمر و تتكون من قاضيين (02) من كل غرفة و يترأسها رئيس إحدى الغرف المعنية و تتمتع هذه التشكيلة بنفس الصلاحيات المنوطة بالتشكيلات الدائمة. (المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة).

ثانيا: المصادقة على تقرير الرقابة و تبليغه إلى الهيئات المعنية.

بعد الحصول على الملف تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة و مناقشة الملاحظات التي يتضمنها تقرير الرقابة حالة بحالة و المصادقة عليها، و بعد عملية المصادقة، يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المعنية، بغرض تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة، وهذا في أجل يحدده مجلس المحاسبة لا يقل في كل الأحوال عن شهر واحد، و هو أجل قابل للتمديد من طرف رئيس الغرفة المختصة، إذا رأى إن ذلك ضروريا لتمكين المعنيين به من تقديم توضيحاتهم.

ثالثا: المداولة و التقييم النهائي.

عقب انتهاء الأجل المحدد للرد، يقوم المقرر بفحص الأجوبة المستلمة، ويتم بعد ذلك إعداد مشروع مذكرة تقييم حول الملف، و يعرضه على رئيس التشكيلة المداولة المختصة، و هذا الأخير يمكن له و بمبادرته الشخصية أو بناء على اقتراح من المقرر أو بناء على طلب تقدمه السلطات المعنية، أن يقرر تنظيم نقاش مباشر يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة و أعضاء التشكيلة المداولة.

تجتمع التشكيلة المختصة من جديد، لدراسة الملف على ضوء التوضيحات التي قدمها مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة، و تضبط بشكل نهائي تقييماتها النهائية و ترفقها بالتوصيات و الاقتراحات التي تراها لازمة قصد تحسين فعالية و مردودية تسيير تلك المصالح و الهيئات المعنية.

عقب انتهاء أشغال المداولة، يتولى المقرر إعداد و تحضير مذكرة التقييم النهائية و يسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة لمراجعتها و التأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة ، ثم يشرف على تبليغها بشكل رسمي إلى مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة و إلى السلطات الرئاسية أو الوصية التي تتبع لها تلك الهيئات.

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير</u>.

إن الرقابة على نوعية التسيير هي رقابة إدارية و ليست قضائية، و من ثم فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية للهيئات المعنية بها، و لا يملك فيها مجلس المحاسبة إلا صلاحية تقديم التوصيات و التوجيهات من أجل تصحيح الوضع و تحسين مردودية تلك الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل مراقبة[1] .

و قد تكشف عمليات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة عن وجود مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها و التكفل بها بواسطة مذكرات التقييم، و إنما تقتضي إستعمال وسائل قانونية أخرى أكثر فعالية و هي متدرجة من حيث أهميتها و طبيعة القضايا التي تتناولها و الجهات التي ترسل إليها وهي كالتالي:

أ ــ رسالة رئيس الغرفة.

و هي رسالة يطلع بها رئيس الغرفة المختصة الهيئات و المصالح التي خضعت للرقابة و كذلك سلطاتها السلمية أو الوصية، بالنقائص المتعلقة بجوانب التنظيم و التسيير الداخلي و التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأملاك تلك الهيئات و هذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع.

و لقد ظهر استعمال هذا النوع من الرسائل لأول مرة في فرنسا في مجال الرقابة على هيئات الضمان الاجتماعي، ثم توسع استعمالها لتشمل المجالات الأخرى من نشاط الإدارة العمومية، بشأن القضايا ذات الأهمية البسيطة[2].

أما المشرع الجزائري، فقد حدد استعمالها بشكل عام، في حالات وقوع مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها التسيير السليم للأموال العمومية(المادة 24 من الأمر 95-20) و في حالات حيازة مبالغ مالية مستحقة للدولة أو لجماعة محلية أو لمرفق عام من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين،

---

[1] ــ المادة 73 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

[2] - Jean-Claude Martinez et Pierre Di Malta : op.cit, page 875.

بقصد اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لاسترجاعها (المادة 25 من نفس الأمر السالف ذكره) .

ب ــ المذكرة الاستعجالية.

تعتبر المذكرات الاستعجالية من أولى مظاهر ممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصاته الإدارية في فرنسا، تطبيقا للمادة 16 التي أشرنا إليها سابقا من القانون المؤرخ في 16 سبتمبر 1807، والتي تلزمه بإخطار وزيري المالية و العدل بالتجاوزات و المخالفات التي يرتكبها الآمرون بالصرف، بغرض متابعتهم أمام الهيئات القضائية المختصة، و نتيجة للضرورة العملية تعددت القضايا التي يستعمل فيها مجلس المحاسبة هذه المذكرات و أصبح لا يقتصر إرسالها إلى وزيري العدل والمالية فقط و إنما أصبحت تشمل جميع الوزراء.

و لقد عرف مجلس المحاسبة الفرنسي في بداية استعماله لهذه المذكرات الاستعجالية، صعوبات في الحصول على الأجوبة اللازمة من الوزراء المعنيين، مما أدى إلى إنشاء لجنة مختصة (Commission des référés) على مستوى وزارة المالية و هذا بموجب مرسوم 13 ماي 1911 ، للتنسيق بين مجلس المحاسبة و مختلف الوزارات بغرض الحصول على الإجابات المطلوبة في أجل لا يتعدى أربعة أشهر لكن تدخلات هذه اللجنة أضافت عراقيل أخرى لتلك التي كانت موجودة سابقا، مما دفع بمجلس المحاسبة إلى طلب إلغائها في تقريره السنوي و هو ما تحقق له فعلا بصدور مرسوم 13 مارس 1924 و الذي حدد أربعة أشهر للإجابة على هذه المذكرات بالنسبة لجميع الهيئات و الوزارات الموجودة على الإقليم الفرنسي و ثمانية أشهر بالنسبة للهيئات الموجودة على مستوى المستعمرات، و تم تخفيض هذا الأجل إلى ثلاثة أشهر في نصوص لاحقة[1].

و إذا كان الوزراء ملزمون بتقديم إجاباتهم على المذكرات الاستعجالية التي يوجهها لهم مجلس المحاسبة و باحترام الأجل المحدد لها ، فإنه لا يوجد نص يلزمهم بتنفيذ الاقتراحات التي تتضمنها هذه المذكرات، و في هذه الحالة لا يملك مجلس المحاسبة إلا

---

1 - A.P de MIRIMONDE : op.cit, page 284.

إدراج ملاحظاته في تقريره السنوي الذي يوجهه إلى رئيس الجمهورية وإلى الهيئة التشريعية.

و في القانون الجزائري، نصت الفقرة الثانية للمادة 47 من المرسوم 95-377 السالف ذكره، على استعمال هذا الإجراء المستعجل في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة و التي أشرنا إليها في الفقرة السابقة، و الفرق الموجود بينهما هو أن مذكرة رئيس الغرفة يوجهها مباشرة إلى المصلحة المعنية مع إعلام السلطات السلمية أو الوصية لها، بينما المذكرة الاستعجالية تكتسي أهمية أكثر من الأولى فهي توقع من طرف رئيس المجلس و توجه مباشرة إلى الوزراء المعنيين و ليس إلى الهيئات التي خضعت للرقابة.

جـ ـ المذكرة المبدئية.

و هي رسالة يطلع بموجبها رئيس مجلس المحاسبة السلطات المعنية بالنقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال و تسيير و مراقبة أموال الهيئات العمومية، و يقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك، وهذا الصلاحية أقرتها المادة 26 من الأمر 95-20 السالف ذكره و تضمنها كذلك المرسوم 95 -377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة في المادة 48 منه، و يتعين على السلطات المعنية أن تعلم مجلس المحاسبة بالنتائج التي تخصصها لمذكراته.

د ـ التقرير المفصل.

يستعمل مجلس المحاسبة التقرير المفصل في حالتين أساسيتين و هما:

ـ الحالة الأولى: إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات، تصادق التشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل تدون فيه جميع الوقائع و يتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة و المقرر و كاتب الضبط و يرسل رفقة عناصر الإثبات اللازمة إلى رئيس مجلس المحاسبة و الذي يوجهه بدوره إلى الناظر العام قصد

إحالته على الهيئات القضائية المختصة (المادتان 44 و 45 من المرسوم الرئاسي رقم 95 - 377 السالف ذكره)

ـ الحالة الثانية: إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية حسب الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر 95-20 تصادق التشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل، يتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة و المقرر و كاتب الضبط ثم يرسل إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحيله بدوره إلى الناظر العام مرفقا بكل العناصر التي تثبت طبيعة المخالفة المرتكبة قصد إحالته على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (المادتان 44 و 46 من المرسوم الرئاسي 95-377).

هـ ـ التقرير السنوي.

يعد التقرير السنوي من أهم الوسائل التي يستعملها مجلس المحاسبة في نشاطه فهو يعتبر من جهة وسيلة لتمكين الحكومة من الوقوف على حقيقة النقائص التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية العمومية و العمل على تصحيحها و تفاديها في تنفيذ الميزانية المقبلة، و من جهة ثانية فهو يعتبر وسيلة هامة كذلك لتمكين الهيئة التشريعية من الاطلاع بصفة دورية على النشاط المالي للحكومة و تقدير مستوى أدائها.

من الناحية التاريخية، تقرر استعمال التقرير السنوي في القانون الفرنسي منذ تأسيس مجلس المحاسبة في سنة 1807، ويرى فقهاء القانون الفرنسي أن هذا الإجراء ما هو إلا امتداد لعرائض التنبيه (remontrances) التي كانت تقدمها البرلمانات إلى الملك في عهد النظام الإقطاعي، و أصبح في عهد هيئات الرقابة المالية التي سبقت تأسيس مجلس المحاسبة كوسيلة لإعلام الهيئة التشريعية بوضعية التسيير المالي.

و لقد ارتبط التقرير العمومي في مضمونه و شكله بالتحولات السياسية التي عرفها النظام السياسي الفرنسي، فلقد كان يكتسي في بداية استعماله طابعا سريا و لا يطلع عليه إلا رئيس الدولة، و في مرحلة موالية أصبح يرسل كذلك إلى الهيئة التشريعية، ثم تقرر نشره لأول مرة في سنة 1938 ليتم إلغائه و تعويضه بتقرير مختصر حول نشاطات

مجلس المحاسبة لمدة سبع سنوات و منذ قانون 07 أكتوبر 1946 و بقية القوانين اللاحقة له ، استقر استعماله بالشكل الذي يعرف به حاليا ، أي كوسيلة لإعلام رئيس الجمهورية و كذلك الهيئة التشريعية و إعلام كذلك المواطنين بمضمونه عن طريق نشره في الجريدة الرسمية.

و أما في القانون الجزائري، فقد ورد ذكر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لأول مرة في القانون رقم 80-05 السالف ذكره و أعتبره المشرع في المادة 56 منه كأداة لإطلاع رئيس الجمهورية بالنشاط المالي للهيئات العمومية و المؤسسات الاشتراكية و أقر نشره كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية بواسطة مرسوم، و في ظل القانون رقم 90-32 الذي ألغى القانون السالف الذكر عرف التقرير السنوي تطورا نوعيا هاما، بحيث تقرر إرساله إلى الهيئة التشريعية إضافة إلى رئيس الجمهورية و أقر كذلك نشره في الجريدة الرسمية و أوكل هذه الصلاحية إلى رئيس الجمهورية و إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، لكن و إن أقر المشرع في هذا القانون بنشر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، فإنه ترك ذلك لتقدير رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني ، حيث جاءت الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من المادة رقم 12 على الشكل التالي " يمكن بمبادرة من رئيس الجمهورية نشر التقرير السنوي" و نفس هذه الصياغة نجدها تتكرر في الفقرة الثانية من المادة 13 كالتالي " يمكن بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي الوطني نشر التقرير السنوي كليا أو جزئيا".

أما الأمر 95-20 أي القانون المطبق حاليا، فقد نص عليه في المادة 16 منه و حدد بشكل عام مضمونه و الجهات التي يرسل إليها و هي رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و أقرت نفس المادة نشره كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية ، و تحقق في ظل هذا القانون تطورا آخر لم يشهده سابقيه و يتمثل في نشر كذلك التوضيحات التي يقدمها مسؤولي الهيئات و السلطات المعنية حول الملاحظات التي تضمنها تقرير مجلس المحاسبة.

ويختص بإعداد التقرير السنوي الذي يعده مجلس المحاسبة لجنة مختصة تسمى لجنة البرامج و التقارير، و يخضع في إعداده لإجراءات حددها المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره، بحيث يتولى رؤساء الغرف إرسال جميع المعاينات و الملاحظات المترتبة عن أعمال مجلس المحاسبة و القابلة للإدراج في التقرير السنوي إلى المقرر العام المختص[1]، من أجل عرضها على اللجنة السالفة الذكر و الحصول على موافقتها ، و بعد ذلك يعد رئيس الغرفة المعني مشروع مذكرة إدراج و يحيله على المقرر العام الذي يتولى دراسته بمعية رئيس الغرفة و على ضوء ملاحظات المقرر العام يتم ضبط نص مشروع مذكرة الإدراج الواجب عرضها على لجنة البرامج و التقارير.

يتولى بعد ذلك رئيس مجلس المحاسبة إرسال تلك المذكرات إلى مسؤولي الهيئات المعنية من أجل تقديم توضيحاتهم في أجل لا يقل عن شهر، و بانتهاء الأجل المحدد يقوم المقرر العام بإعداد مشروع التقرير السنوي على ضوء الأجوبة التي تحصل عليها و يعرضه للمصادقة من طرف لجنة البرامج والتقارير.

إضافة إلى هذه الوسائل السالفة الذكر، يتدخل مجلس المحاسبة في مجالات أخرى بصفته هيئة استشارية بطلب من السلطات العمومية في بعض القضايا ذات الأهمية الوطنية ويقدم بشأنها تقارير يبرز فيها ملاحظاته و توصياته للهيئات المعنية.

و تعد مشاريع قوانين ضبط الميزانية أبرز مجال لتدخل مجلس المحاسبة، حيث أن المشرع ألزم الحكومة بعرض هذه المشاريع على الهيئة التشريعية مرفقة بتقرير المطابقة الذي يعده مجلس المحاسبة.

---

[1] ـــ يوجد مكتب المقررين العامين على مستوى رئيس مجلس المحاسبة بصفته رئيس لجنة البرامج و التقارير و يتكون هذا المكتب من ثلاثة أعضاء يعينون من بين القضاة المصنفين خارج السلم و يصنفون في نفس ترتيب رؤساء الغرف.

المطلب الثاني: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

بإنشائه لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية على مستوى مجلس المحاسبة، خول المشرع لهذا الجهاز صلاحية ممارسة اختصاصات قضائية في رقابته على التسيير المالي للآمرين بالصرف، و لقد أراد من وراء ذلك تحميل هذه الفئة من أعوان الدولة، مسؤولية مالية شخصية عن الأخطاء التي يرتكبونها في تسييرهم المالي على غرار تلك المسؤولية المقررة على عاتق المحاسبين العموميين.

وإذا كانت إرادة المشرع تهدف إلى إقرار مسؤولية الآمرين بالصرف عن الأخطاء التي يرتكبونها في تسييرهم المالي، فمن الناحية الواقعية و بحكم طبيعة المهام الموكلة إليهم، فإنه توجد صعوبات حقيقية في إثبات تلك الأخطاء لتحميلهم المسؤولية المالية، و حتى في الحالات التي يتم فيها إثبات وجود هذه الأخطاء فإنه من الصعب تعويض حجم الضرر الحاصل من أموالهم الخاصة لعدم كفايتها.

و سنحاول في هذا الإطار تعريف المقصود برقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية و تحديد النطاق الذي تمارس فيه (فرع أول) ثم إبراز آليات و إجراءات ممارستها والنتائج المترتبة عنها (فرع ثاني).

الفرع الأول: مفهوم رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية و مجالها.

يمارس مجلس المحاسبة رقابة قضائية على التسيير المالي للآمرين بالصرف و هذا المبدأ أقره الأمر 95-20 السالف ذكره في المادة 2/87 ، و حدد طبيعة المخالفات و الأخطاء التي تعتبر من قبيل المساس بقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (المادة 88) و العقوبات الواجب توقيعها (المادتين 89 و 91).

الفقرة الأولى: تعريف رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية و المالية.

يقصد برقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للآمرين بالصرف، بغرض معاينة مدى احترامهم للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية

و الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم ، و يملك فيها سلطة توقيع الجزاءات عليهم في حالة ارتكابهم لأخطاء ألحقت أضرارا بالخزينة العمومية.

و لا يهدف مجلس المحاسبة عند ممارسته لهذه الرقابة، إلى إلغاء أو تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، لأن ذلك يشكل تدخلا في نشاطها ، و يعتبر كذلك تعديا على إختصاصات القضاء الإداري الذي يملك وحده سلطة إلغاء القرارات الإدارية غير الشرعية.

من ناحية أخرى، فإن تلك القرارات التي تصدرها الهيئات العمومية، و لو أنها تشكل خرقا للقواعد التي تحكم تسيير الأموال العمومية، فإنه تترتب عنها حقوق مكتسبة و مراكز قانونية لأشخاص آخرين لا يمكن المساس بها، و بالتالي فإن هذه الرقابة التي يمارسها المجلس، تهدف إلى إقحام المسؤولية الشخصية المالية للمسيرين بشأن تلك الأخطاء و التجاوزات المرتكبة، و توقيع عليهم غرامات مالية فقط.

<u>الفقرة الثانية</u>: <u>نطاق ممارسة رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية</u>.

بالرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة 87 السالفة الذكر، فهي تنص على أن هذا النوع من الرقابة يشمل أي مسؤول أو عون في الأجهزة المركزية للدولة، أو في الجماعات المحلية أو في الهيئات العمومية الإدارية، و نستخلص من هذه الصياغة العامة التي جاءت بها هذه الفقرة ، أن المشرع شمل بهذه الرقابة جميع الأعوان و المسيرين المنتمين إلى الهيئات السالفة الذكر، سواء كانوا موظفين عموميين أو أعضاء منتخبين، و لم يستثني في ذلك حتى أعضاء الحكومة أي الوزراء و الذين تقع عليهم مسؤولية سياسية و ليس تأديبية.

قد لا يثير تطبيق هذه الفقرة أي إشكالية، في الحالات التي يفوض فيها الوزير صلاحياته المالية للأمين العام أو لأحد المدراء المركزيين، وهؤلاء هم موظفون عموميون و يتحملون مسؤوليتهم أمام مجلس المحاسبة عن كافة الأخطاء التي يرتكبونها، لكن في الحالات التي يحتفظ فيها الوزير لنفسه بهذه الصلاحيات و يمارسها بشكل فعلي، فإنه يبدو

من الصعب إقحام مسؤوليته المالية و الشخصية عن ما قد يرتكبه من أخطاء في القرارات التي يصدرها.

و عمل المشرع في المادة 88 من الأمر 95-20 ، على ضبط النطاق الذي تقوم فيه المسؤولية الشخصية و المالية للمسيرين العموميين، بتحديده للأخطاء التي تشكل خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية كالتالي:

- خرق الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية.

- استعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من اجلها صراحة .

- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد القانونية المطبقة في مجال الرقابة القبلية.

- الالتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.

- خصم نفقة بصفة غير قانونية من اجل إخفاء إما تجاوزا ما في الإعتمادات المالية وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض الممنوحة.

- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.

- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات و السجلات أو عدم الاحتفاظ بالوثائق و المستندات الثبوتية.

- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العمومية.

- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال و وفق الشروط التي أقرها التشريع.

- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديد أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة للأحكام الصادرة عن القضاء.

- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع نفقات على أسس غير قانونية و غير تنظيمية.

- أعمال التسيير التي تتم باختراق لقواعد إبرام و تنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.

- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات و الهيئات العمومية.

- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة لمجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

وتضيف المادة 91 من نفس الأمر حالة أخرى من الحالات التي تترتب عليها جزاءات قضائية، و تتمثل في الامتيازات المالية و العينية غير المبررة، و التي يكتسبها المسيرون العموميون لحسابهم أو تلك التي يمنحونها لغيرهم على حساب الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية التي يعملون لصالحها.

الفرع الثاني: إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية و النتائج المترتبة عنها.

يمارس مجلس المحاسبة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بصفة آلية، من خلال الرقابة التي يمارسها على الحسابات الإدارية التي يقدمها له الآمرون بالصرف بصفة دورية، ففي حالة اكتشافه أثناء هذه الرقابة لأخطاء و مخالفات تدخل ضمن الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 المذكورتين أعلاه، يتم إخطار غرفة الانضباط في مجال الميزانية و المالية لمباشرة التحقيقات والتدقيقات التي يقتضيها هذا النوع من الرقابة.

كما يمكن لمجلس المحاسبة القيام بهذه الرقابة، بناء على طلب من السلطات المؤهلة قانونا لذلك و التي حددتها المادة 101 من الأمر 95-20 و هي: رئيس الهيئة التشريعية، رئيس الحكومة، الوزير المكلف بالمالية، الوزراء أو المسؤولون على المؤسسات الوطنية المستقلة.

<u>الفقرة الأولى</u>: <u>إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية</u>.

إذا تم الكشف عن أخطاء و مخالفات تدخل في مجال تطبيق المادتين 88 و 91 المشار إليهما سابقا، يتم إخطار رئيس مجلس المحاسبة من طرف السلطات السالفة الذكر أو من طرف رئيس الغرفة القطاعية المختصة عن طريق تقرير مفصل يقترح فيه إحالة الملف على غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

بناء على ذلك ، يحيل رئيس المجلس الملف الذي تم إخطاره به، إلى الناظر العام قصد المتابعة أمام الغرفة المختصة، إذا رأى هذا الأخير أنه لا مجال للمتابعة يقوم بحفظ الملف، أما إذا قرر متابعة العون المعني يحرر الاستنتاجات التي توصل إليها و يرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح التحقيق.

وفي هذه الحالة، يعين رئيس مجلس المحاسبة مقررا من بين المستشارين غير التابعين للغرفة القطاعية المختصة و لغرفة الانضباط المالي و هذا لدراسة الملف و مباشرة التحقيق.

يقوم المقرر بأعمال التحقيق التي يراها ضرورية بحضور العون المعني و الذي يمكن له الاستعانة بمحامي للدفاع عنه[1]، و يمكن للمقرر خلال أعمال التحقيق الاستماع إلى أي عون آخر يرى أن له علاقة بالموضوع و يسأله شفهيا أو كتابيا

---

[1] ــ يؤدي المحامي أو المدافع اليمين أمام رئيس غرفة يساعده قاضيان (02) و بحضور كاتب ضبط يتكفل بإعداد محضر جلسة تأدية اليمين ــ المادة 60 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

و يحرر عقب انتهائه من ذلك تقريرا يدون فيه ملاحظاته و استنتاجاته و يرسله إلى رئيس المجلس مرفقا بعناصر الملف اللازمة، و هذا الأخير يحيله بدوره على الناظر العام لتقديم استنتاجاته.

إذا أثبتت نتائج التحقيق، أنه لا مجال للمتابعة يقرر الناظر العام حفظ الملف و يخبر رئيس مجلس المحاسبة و كذلك العون المعني بذلك، أما إذا ثبت وجود مخالفات لقواعد الانضباط المالي يرسل الناظر العام الملف مصحوبا باستنتاجاته المكتوبة إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية و يقوم هذا الأخير بتعيين مقرر من بين قضاة الغرفة التابعين له، لدراسة الملف و تقديم اقتراحات حول مجمل القضايا التي يتضمنها ، ليتم بعد ذلك تحديد تاريخ الجلسة و إعلام كل من رئيس المجلس و الناظر العام بذلك و استدعاء العون المعني لحضور الجلسة.

يحق للعون المتابع، أن يطلع لدى كتابة الضبط على كافة المعلومات و العناصر التي يتضمنها الملف بما في ذلك الاستنتاجات التي يقدمها الناظر العام، وهذا في اجل لا يقل عن شهر قبل تاريخ انعقاد الجلسة.

تعقد التشكيلة المختصة جلستها في التاريخ المحدد لها، بحضور العون المعني و تطلع خلالها على الاقتراحات التي يقدمها المقرر و على استنتاجات الناظر العام و التوضيحات التي يقدمها العون محل المتابعة أو محاميه.

و بعد الاطلاع على آراء جميع الأطراف، يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور المقرر و الناظر العام، و يتم خلالها اتخاذ القرارات بالأغلبية و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، و يسجل خلالها رئيس الجلسة القرارات التي يتم اتخاذها و يسلمها إلى المقرر الذي يتولى إعداد مشروع قرار و يقدمه إلى رئيس الجلسة.

الفقرة الثانية: **النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية.**

تتضمن القرارات التي تصدرها غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية على غرامات مالية، ضد الأعوان الذين ثبت ارتكابهم لأخطاء و مخالفات تشكل خرقا لقواعد الانضباط المالي، و لا يمكن للغرامة المالية التي يوقعها مجلس المحاسبة أن تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكابه للمخالفة (المادة 89 من الأمر السالف ذكره) ، و يضاعف مبلغ الغرامة في الحالات التي يثبت فيها أن الأخطاء المرتكبة تهدف إلى تحقيق مكاسب مالية أو عينية شخصية على حساب الدولة أو الهيئة العمومية التي يعمل لصالحها(المادة 91).

و لا تتعارض الغرامات المالية التي يوقعها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية و التعويضات المدنية (المادة 92).

خـــاتـــمـــة

لقد تبين من خلال الدساتير الثلاثة التي عرفتها الجزائر(76 ، 89 ،96)، وجود رغبة صريحة في تأسيس رقابة مالية لاحقة يختص بها مجلس للمحاسبة، و هو نفس هذا التصور الذي عملت على تكريسه مختلف النصوص التشريعية التي صدرت في هذا الإطار، المتعلقة بتنظيم هذا الجهاز و تحديد اختصاصاته.

لكن هذه النصوص، و إن جاءت متوافقة و متطابقة فيما بينها، فيما يتعلق بطبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، بجعلها رقابة لاحقة و تنصب على الأموال العمومية، فهي ليست على نفس هذه الدرجة من التوافق في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز و في ضبط اختصاصاته، فالقانون 80-05 الذي تم بموجبه تأسيس مجلس للمحاسبة، وضع هذا الجهاز تحت سلطة رئيس الجمهورية و منحه اختصاصات قضائية و إدارية، و عمل على توسيع مجال رقابته ، بحيث كانت رقابته تشمل أموال الدولة، و الحزب و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ، لكن دوره ظل محدودا في تلك الفترة، و هذا لحداثة نشأته و عدم توفره على الوسائل المادية و البشرية الكافية لأداء نشاطه، كما أن طبيعة النظام السياسي الذي كان قائما آنذاك، لم تكن تسمح ببروز هذا النوع من الرقابة المالية.

أما القانون رقم 90-32 الذي تم بموجبه إلغاء القانون السابق ذكره ، فقد جاء في مرحلة سياسية جد هامة من تاريخ البلاد، حيث انتقلت فيها من نظام سياسي أحادي إلى نظام تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، و من ثم فإنه كان من الطبيعي جدا أن يتم إعطاء الاستقلالية لمجلس المحاسبة في نشاطه، ولكن هذا القانون و إن أقر ذلك فإنه عمل على تجريده من اختصاصاته القضائية و تضييق مجال رقابته، بحيث حصر وظيفته في مراقبة أموال الهيئات العمومية التي تخضع في تسييرها لقواعد القانون الإداري و المحاسبة العمومية، أي مراقبة أموال الدولة والجماعات الإقليمية و المرافق العمومية الإدارية، و قد أدى هذا الوضع إلى تقليص دور هذا الجهاز و الحد من فعالية الرقابة التي يمارسها.

بصدور الأمر رقم 95-20 ، أعاد المشرع النظر في كيفية تنظيم و تسيير مجلس المحاسبة، و في المركز القانوني لأعضائه، حيث أصبح هذا الجهاز يكتسي الطبيعة القضائية وأعضاؤه أصبحوا يتمتعون من جديد بصفة القضاة، و عمل هذا القانون على توسيع مجال رقابته، ليشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية مهما كانت طبيعتها القانونية، و تم إنشاء غرف إقليمية تابعة لمجلس المحاسبة تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية و الهيئات التابعة لها.

و لقد كرس هذا القانون استقلالية مجلس المحاسبة، من حيث تنظيمه و تسييره و خول له ممارسة اختصاصات قضائية يتمتع فيها بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه يظهر من خلالها كهيئة ذات طبيعة قضائية إدارية، متخصصة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.

و تتجسد هذه الاختصاصات القضائية المخولة له، عن طريق إصدار قرارات تكتسي الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية، و هي قابلة للمراجعة و الإستئناف ، و يتم الطعن بالنقض فيها أمام مجلس الدولة.

لكن وظيفة مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون، لا تتوقف فقط على البحث عن الأخطاء و التجاوزات المالية ومعاقبة مرتكبيها، إنما يمارس كذلك رقابة إدارية تتمثل في تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته وفق مقاييس إقتصادية، و تقوم على عناصر أساسية، و هي الفعالية و النجاعة و الاقتصاد، و يوصي في نهاية تحرياته و تحقيقاته بالإجراءات التي يراها ملائمة لتحسين أدائها المالي.

إضافة إلى وظيفته الرقابية، يظهر مجلس المحاسبة كهيئة استشارية في مجالات هامة جدا، تتعلق أساسا بمشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، ويمكن له كذلك أن يقدم اقتراحاته و توصياته حول مختلف القضايا ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمبادرة منه، أو بشأن تلك التي يتم إخطاره بها من طرف السلطات العمومية المؤهلة قانونا، و هذا كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

إن مجمل هذه الاختصاصات المخولة له، تبدو من الناحية النظرية كافية بأن يمارس مجلس المحاسبة دورا هاما في حماية الأموال العمومية و المساهمة في تحسين تسييرها، ذلك أن الرقابة القضائية التي يتمتع بها، تمكنه من ترقية إجبارية تقديم الحسابات كقاعدة أساسية في نظام المحاسبة العمومية و تحقيق الشفافية المطلوبة في تسيير المال العام ، بينما يساهم من خلال رقابته الإدارية في تحسين النشاط المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، و تحقيق الفعالية اللازمة في تسييرها المالي، ويشارك من خلال ما يتمتع به من صلاحيات استشارية في تحسين المنظومة التشريعية و التنظيمية و هو ما يجعل منه أداة اقتراح و قوة مبادرة فعالة، قادرة على التأثير و المساهمة في إنتاج القواعد القانونية في كل المسائل و القضايا المتعلقة بالمالية العمومية.

لكن في الواقع، فإن مجلس المحاسبة وبالرغم من هذه الإصلاحات المتتالية التي عرفها ، فإن دوره لم يرقى بعد لبلوغ هذا المستوى من التصور، والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية، مازالت تبدو مجرد فكرة حالمة، والفعالية التي يرمي إلى ترسيخها في سبيل ترشيد الإنفاق العمومي، ما هي إلا تصور ذهني تقابلها على أرض الواقع ممارسات تناقضها و تفرغها من محتواها، هذا الوضع يدفعنا إلى التساؤل فيما إذا كان هذا النمط من الرقابة تبرر وجوده غايات حقيقية و فعلية ، أم أن الأمر لا يعدُ أن يكون مجرد تقليد و محاكاة لنموذج خارجي جاهز، تأثر به المشرع و أراد تطبيقه في بيئة تختلف عن تلك التي نشأ و ترعرع فيها، و هو ما يفسر إذا محدوديته مقارنة مع النموذج الأصلي الذي استلهم منه قواعده.

لكننا نعتقد أن الرقابة كقاعدة عامة، هي مطلب أساسي في جميع الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وحتما فإن مجتمعنا الذي يسعى منذ صدور دستور 1989 إلى بناء نظام سياسي ديمقراطي و يطالب بالمزيد من الشفافية في تسيير الشؤون العمومية لا يمكن له أن يخرج عن هذه القاعدة، فحاجته إلى وجود هيئات قادرة على ممارسة رقابة فعلية تبدو ملحة أكثر من أي مجتمع آخر، و من ثم فإن حالة التهميش التي يوجد فيها هذا الجهاز، لا يمكن أن تكون إلا نتيجة طبيعية للواقع الذي يعيشه المجتمع و طبيعة النظام السياسي الذي يحكمه، و الذي لم يتخلص بعد من بقايا الفكر الأحادي و ينكر فكرة قيام

مسؤولية الحاكم أمام محكوميه، و حق المحكومين في محاسبة من يحكمهم، و التي تعتبر جوهر و أساس قيام أي نظام ديمقراطي، و هذا الوضع أدى إلى تكريس هيمنة فعلية للجهاز التنفيذي، و تغييب حق الأفراد في محاسبة من يحكمهم و تقليص دور الهيئات الفاعلة التي تمثله لأداء وظيفة الرقابة الموكلة إليها، بما في ذلك الجهاز التشريعي الذي يخول له الدستور صلاحيات هامة لمراقبة نشاط الحكومة و التي لا نجد لها تجسيد فعلي على أرض الواقع.

إن رقابة مجلس المحاسبة، ترتبط بطبيعتها بمدى استعداد السلطات العمومية على تقبلها، و حرصها على ممارستها على جميع مصالح و أعوان الدولة دون استثناء و العمل على تنفيذ نتائجها و الأخذ بعين الاعتبار بتوصياتها دون أي إهمال، و بهذا الشكل يصبح الدور الذي يؤديه مجلس المحاسبة له معنى، و يتولد لدى قضاته الإحساس بالاستقرار و الحصانة الكافية في ممارسة وظيفتهم، و في المقابل فإنه يتولد لدى جميع الأشخاص الذين توكل لهم مهمة تسيير المال العام و التصرف فيه الإحساس بإلزامية تقديم الحساب إلى المجتمع، و أن التجاوزات التي قد يرتكبونها ستؤدي حتما إلى إقحام مسؤوليتهم و توقيع العقوبات التي يقررها القانون.

لكن الشيء الملاحظ، فإن القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة و إن تعتبر قرارات ذات طبيعة قضائية و قابلة للتنفيذ مثلها في ذلك مثل باقي قرارات الهيئات القضائية الإدارية، فإن تجسيدها يتوقف على إرادة وزير المالية باعتباره الوحيد المكلف بتنفيذها، ويتمتع في ذلك بسلطة تقديرية تمكنه حتى من إعفاء الأشخاص الذين يتم إدانتهم من طرف مجلس المحاسبة، و هذا ما يقلل من شأنه و مصداقيته كهيئة مستقلة و ذات طبيعة قضائية.

أما التقارير السنوية التي يعدها مجلس المحاسبة و التي تعتبر أهم الوسائل لممارسة رقابته، فهي لا تلقى الصدى المطلوب، و لا سيما لدى الهيئة التشريعية التي يفترض فيها أن تولي العناية اللازمة لمثل هذه التقارير، لأنها إحدى الوسائل التي تساعدها على مراقبة النشاط المالي للحكومة، و منذ صدور دستور 1989 و إلى غاية الوقت الحالي، لم تلتزم الحكومات المتعاقبة بتقديم أية حسابات عن تسييرها المالي و لم تتحرك الهيئة التشريعية

في ممارسة الصلاحيات الدستورية المخولة لها لإلزامها بذلك، و إقرار مسؤوليتها السياسية في مختلف القضايا المتعلقة بالفساد المالي و التي ألحقت أضرارا معتبرة بالخزينة العمومية.

كما أن الشفافية في تسيير الأموال العمومية، تقتضي أن يتم نشر هذه التقارير السنوية في الجريدة الرسمية بجميع تفاصيلها، ليتسنى لجميع أفراد المجتمع من الإطلاع عن كيفية تسيير مواردهم و ممتلكاتهم، من طرف الأشخاص الذين انتخبوهم لتمثيلهم و تسيير شؤونهم نيابة عنهم، و لكن في حقيقة الأمر فإن هذا الإجراء الذي يكرسه القانون بشكل صريح، لا يجد في الوقت الحالي أي تطبيق فعلي على أرض الواقع و تحولت هذه التقارير مع مرور الوقت إلى مجرد حصيلة سنوية للنشاطات، يقدمها مجلس المحاسبة بصفة روتينية، دون أن يتمكن المواطن من الإطلاع على مضمونها وهو ما أفقدها أهميتها و وظيفتها القانونية و الغاية التي وجدت من أجلها.

أما بالنسبة للتوصيات التي يصدرها مجلس المحاسبة عقب رقابته الإدارية، فهي لا تكتسي بطبيعتها صفة الإلزام، و من ثم فإن تطبيقها يتوقف بالدرجة الأولى على إرادة و قبول الهيئات المعنية بها أو السلطات السلمية أو الوصية التي تتبع لها تلك الهيئات، و حتى لو توفرت لدى هذه الأخيرة الإرادة لتنفيذها، فقد لا تتوفر على الكفاءات المهنية المطلوبة التي تمكنها من تجسيد ذلك، فقد حاول قضاة الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة منذ تأسيسها، المساهمة من خلال رقابتهم بتوصيات تساعد البلديات على تحسين أساليب تسييرها المالي، و إيجاد حل للمشاكل المالية التي تعاني منها الغالبية منها، لكنها بقيت بدون نتيجة إيجابية، و نفس الأخطاء في التسيير مازالت تتكرر و بنفس الكيفية على مستوى هذه الهيئات.

مجال آخر لا يقل أهمية عن سابقيه، و يبرز بوضوح حقيقة الوضع الذي يواجهه مجلس المحاسبة، و يتعلق بالدور الاستشاري الذي يمارسه هذا الجهاز، حيث خول المشرع في المواد من 18 إلى 22 من الأمر المذكور أعلاه، لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الهيئة التشريعية و رئيس المجموعة البرلمانية و رئيس الحكومة صلاحية إخطار مجلس المحاسبة، لإبداء رأيه حول بعض المسائل و الملفات ذات الأهمية الوطنية ، لكنه

من النادر جدا أن يتم اللجوء إليه لإبداء رأيه حول مثل هذه المسائل ، و هذا حتى فيما يتعلق بالمشاريع التمهيدية لقوانين المالية أو قوانين ضبط الميزانية التي أصبحت غير موجودة أصلا و لا تعرض حتى على الهيئة التشريعية.

إضافة إلى العوائق السالفة الذكر، فإن الوسائل المادية و البشرية التي يتوفر عليها مجلس المحاسبة، تعتبر محدودة جدا مقارنة مع حجم المهام الموكلة إليه ، و هذا ما يؤثر بشكل سلبي على مردوده وعلى مستوى أدائه.

و يلاحظ أن هذا الوضع يزداد تعقيدا على مستوى الغرف الإقليمية، فالعديد منها لا يتوفر على المقرات التي تليق بمكانتها و هيبتها، و تعمل في أماكن لا توفر لها الظروف المناسبة لأداء وظائفها ، كما أنها تضم عددا محدودا جدا من القضاة و المستخدمين، في حين أن مجال اختصاصها الإقليمي يعتبر واسع جدا، و يشمل أقاليم عدة ولايات بما تتضمنه من بلديات و مختلف المؤسسات المحلية التابعة لها.

إلى جانب هذا، فإن التمييز الحاصل بين قضاة مجلس المحاسبة و القضاة العاديين، يحد من الآفاق المهنية لأعضاء مجلس المحاسبة و يؤثر على مستوى أدائهم فالمشرع و إن اقر صراحة بصفة القضاة لأعضاء مجلس المحاسبة، فهو يخضعهم لقانون أساسي خاص بهم، و كان من المفروض أن يتم إخضاعهم لنفس القانون الأساسي الذي يخضع له القضاة العاديون، و أن يتم الالتحاق بوظيفة القاضي بمجلس المحاسبة بعد تكوين متخصص مماثل لذلك الذي يخضع له القضاة العاديون، فمهمة مجلس المحاسبة تكمن على درجة كبيرة من التعقيد، و تحتاج إلى مهارات عالية لا يمكن اكتسابها إلا عن طريق تكوين متخصص و وفق طرق علمية ناجعة.

و بالرغم من هذه النقائص المسجلة، فإن ذلك لا يؤدي إلى إنكار كلي لأهمية الدور الذي يؤديه مجلس المحاسبة، بل نذهب إلى التأكيد على ضرورة تدعيمه بشكل أكثر ، و هذا عن طريق منح هذا الجهاز الضمانات و الوسائل الكافية التي تحقق له استقلالية فعلية في نشاطه، وإعادة النظر في قواعد عمله و تنظيمه وفق تصور شامل يأخذ بعين الاعتبار مختلف العوائق و الصعوبات المطروحة.

و مهما تكن طبيعة الإصلاحات التي يمكن تصورها لتفعيل دور هذا الجهاز فإنها تبقى عديمة الفعالية إذا لم تجد السبيل إلى تجسيدها على أرض الواقع، ذلك أن النصوص القانونية مهما كانت قوتها و براعة صياغتها تبقى غير كافية، فهي تحتاج إلى تطبيق فعلي بشكل يحول دون وقوع ممارسات تفرغها من محتواها، وهو السبيل الوحيد الذي يكسبها المصداقية والاحترام من طرف جميع أفراد المجتمع، و هذا يتطلب توفر إرادة سياسية حقيقية لتكريس الديمقراطية في التسيير، و بلوغ المجتمع درجة عالية من النضج السياسي التي تسمح له ببناء دولة القانون.

قـــائــــمــــة المراجـــــع

أولا : الــنصــوص الــقــانــونـيــة

- **النصوص الدستورية**

- دستور 10 سبتمبر 1963
- دستور 22 نوفمبر 1976
- دستور 23 فيفري 1989
- دستور 28 نوفمبر 1996

- **النصوص التشريعية**

- القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني.
- القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة.
- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، المعدل و المكمل.
- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، المعدل و المكمل.
- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، المعدل و المكمل.
- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة.
- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

- الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.
- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

• ـ **النصوص التنظيمية.**

- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 ، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.
- المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 ، يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية.
- المرسو رقم 80-185 المؤرخ في 01 جويلية 1980، يحدد عدد غرف مجلس المحاسبة و مجال اختصاصاتها.
- المرسوم التنفيذي 90-334 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و إجراءات مراجعة باقي الحسابات و كيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر1991 ، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و يضبط كيفياتها و محتواها.
- المرسوم التنفيذي رقم92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992، يؤهل المفتشية العامة للمالية ممارسة التقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- المرسوم التنفيذي رقم 92- 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-30 المؤرخ في 13 جانفي 1996 ، يحدد شروط وكيفية تطبيق الأمر رقم 95-23 السالف ذكره.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 ، يحدد بصفة مؤقتة الأحكام المتعلقة بكيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة.
- القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 ، يحدد مجال تدخل غرف مجلس المحاسبة و فروعها ، المعدل بالقرار الصادر بتاريخ 16 أفريل 1996.

ثانيا : الـكتـب و الـمـؤلـفـات

- **المؤلفات باللغة العربية**

- بعلي محمد الصغير و يسري أبو العلا: المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2003.
- خلوفي رشيد : قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2005.
- شيهوب مسعود: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، سنة 2005.
- شيهوب مسعود: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، سنة 2005.
- لعمارة جمال: منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة مصر، سنة 2004.
- محيو أحمد: المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 2005 .

- مسعي محمد: المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر، سنة 2003.

- **المؤلفات باللغة الفرنسية**

- AUBY Jean Marie et AUBY Jean Bernard : Institutions administratives, 7ème édition, Dalloz, Paris, France, 1996.
- BIGAUT Christian : Les finances publiques – Droit budgétaire, Editions ELLIPSES, Paris, France, 1995.
- CHAPUS René : Droit administratif général Tome1, 14ème édition, Montchrestien E.J.A, Paris, France, 2000.
- CRUCIS Henry Michel : Droit des contrôles financiers, éditions A.J.D.A, Le Moniteur, Paris, France, 1998.
- DEGOFFE Michel : La juridiction administrative spécialisée, LGDJ, Paris, France, 1996.
- DESCHEEMAEKER Christian : La Cour des comptes, éditions la Documentation, Paris, France, 1998.
- FABRE Francis. J : Les grands arrêts de la jurisprudence financière, 4ème édition, Dalloz, Paris, France, 1996.
- HUBY Bertrand : La contradiction devant les juridictions des comptes, presses universitaires AIX-MARSEILLE, France, 2001.
- KOBTAN Mohamed : Le trésor public, O.P.U, Alger, 1990.
- MAGNET Jacques : La Cour des comptes, Editions Berger-Levrault, Paris, France, 1986.
- MAGNET Jacques : Les gestions de fait, 2ème édition, L.G.D.J, Paris, France, 2001.
- MARTINEZ Jean Claude et Pierre Di Malta : Droit Budgétaire, éditions L.I.T.E.C, Paris, France, 1999.
- MIRIMONDE Albert Pomme de : La cour des comptes, librairie du recueil, SIREY, PARIS, France, 1947.
- Ouvrage collectif : La Cour des comptes d'hier a demain, LGDJ, Paris, France, 1979.
- RAHMANI Chérif : Les finances des communes Algériennes, éditions Casbah, Alger, 2002.

- REMLI Mouloud : Approche comparative des cours des comptes Française et Algérienne, O.P.U, Alger, 1987.
- TROTABAS Louis et COTTERET Jean-Marie : Droit budgétaire et comptabilité publique, Dalloz, Paris, France, 1972.
- YELLES CHAOUCHE Bachir : le budget de l'Etat et des collectivités locales, O.P.U, Alger, 1990.

ثـــالـــثـــا: الـــمـــقـــالات

- BERNICOT Jean-François et CHAMPOMIER Jean-Michel, « l'auditeur et le juge », la Revue Française de Finances Publiques, n° 77, L.G.D.J, Paris France, année 2002.
- BOURN Sir John : « La reddition des comptes au parlement du Royaume-Uni », La Revue Française de Finances Publiques, n° 36, L.G.D.J, Paris, France, année 1991.
- BOUVIER Michel : « La Cour des comptes en Belgique », La Revue Française de Finances Publiques, n° 36, L.G.D.J, Paris, France, année 1991.
- CATTOIR-JOINVILLE Vincent : « Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte », La Revue Française de Finances Publiques, n° 66, L.G.D.J, Paris, France, année 1999.
- CLEMENTE Géorgio et RUCIRETA Maria-Annunziata : « La Cour des comptes italienne, réalité et perspectives », La Revue Française de Finances Publiques, n° 36, L.G.D.J, Paris, France, année 1991.
- DESCHEEMAEKER Christian : « L'examen du compte de la gestion de fait et les condamnations à des amendes », La Revue Française de Finances Publiques, n° 66, L.G.D.J, Paris France, année 1999.
- DESCHEEMAEKER Christian : « Le Conseil d'Etat et la Cour de discipline budgétaire et financière », La Revue Française de Finances Publiques, n° 70, L.G.D.J, Paris France, année 2000.
- DRACH Don : « le General accounting office des Etats-Unis », La Revue Française de Finances Publiques, n°36, LGDJ, Paris, France, année 1991.
- KALTENBACH Egbert, « le contrôle des finances fédérales en R.F.A », La Revue Française de Finances Publiques, n° 36, L.G.D.J, Paris, France, année1991.

- LASHMAR Dudley : « L'auditeur externe et les systèmes de contrôle de gestion dans l'administration publique au Royaume-Uni », OCDE, Paris France, année1996.
- MAGNET Jacques : « Classification des institutions supérieures de contrôle financier », La Revue Française de Finances Publiques, n° 36, L.G.D.J, Paris, France, année 1991.
- MAGNET Jacques : « la régularisation de la gestion de fait », La Revue Française de Finances Publiques, n° 66, L.G.D.J, Paris, France, 1999.
- ORSONI Gilbert : « La Cour des comptes des communautés européennes », La Revue Française de Finances Publiques, n° 36, L.G.D.J, Paris, France, année 1991.
- S.HAVENS Harry : « Contrôle de gestion et audit interne dans l'administration publique, l'exemple des Etats-Unis », O.C.D.E, Paris France, Année 1996.

الـــفـــهـــرس

ملخص بالغة العربية

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية للرقابة المالية اللاحقة، تم تأسيسه لأول مرة في الجزائر بموجب المادة 190 من دستور سنة 1976، و أقره كذلك كل من دستور1989 في المادة 160 منه و دستور 1996 في المادة 170.

بالنظر إلى الدور المنوط به، يعتبر مجلس المحاسبة هيئة أساسية لإقرار شرعية التسيير المالي للدولة، فمهمته تهدف إلى مراقبة أجهزة الدولة و أعوانها في مجال تسيير الأموال العمومية، و يساهم من خلالها بتجسيد الشفافية في السياسة المالية للدولة و ترقية إلزامية تقديم الحسابات، كمبدأ في تسيير الشؤون العمومية و بالتالي فإن وظيفته ترتبط مباشرة بالنظام الديمقراطي، مثل أي هيئة أخرى للرقابة.

لذلك، شهد مجلس المحاسبة منذ نشأته و إلى غاية الوقت الحاضر، تطورات متتالية و تدور حوله نقاشات مستمرة، و لقد عرف تطبيق ثلاثة نصوص تشريعية أساسية، ترتبت عنها تغييرات هامة على مستوى تنظيمه و تسييره و على مستوى اختصاصاته.

وتعود النشأة الفعلية لمجلس المحاسبة، إلى تطبيق أحكام القانون رقم 80-05 المؤرخ في01 مارس 1980، و الذي أستمر تطبيقه إلى غاية صدور القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990،و هذا القانون الأخير لم يدم تطبيقه لفترة طويلة ، حيث تم إلغاء أحكامه بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، و أستقر العمل بأحكام هذا الأمر إلى غاية الوقت الحالي.

و لقد تبنت دساتير 1976، 1989 و 1996 ، نظرة متوافقة في ترتيبها لمجلس المحاسبة ضمن هيئات الرقابة و ليس ضمن الهيئات القضائية، كما أن الصياغة التي تضمنتها هذه الدساتير فيما يخص مجلس المحاسبة، جاءت تقريبا متشابهة و متطابقة، و لم تتضمن على إشارة تمكن من تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز، و تحيل بذلك هذه المسألة إلى النصوص التشريعية التي تحكم هذا الجهاز، و هذه الأخيرة ليست على نفس هذه الدرجة من التوافق و التطابق، و لا تتضمن على نفس التصور في مسألة تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و في ضبط اختصاصاته.

حيث أن القانون80-05، وضع هذا الجهاز تحت السلطة المباشرة لرئيس الجمهورية و خول له اختصاصات قضائية و إدارية، بينما القانون 90-32 أقر استقلاليته و لكنه ألغى اختصاصاته القضائية و لم يعترف بصفة القضاة لأعضائه، و بالتالي أصبح مجلس المحاسبة يمارس رقابة إدارية فقط و في نطاق ضيق و محدود، بحيث أنها لا تشمل إلا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

و لقد سمحت إصلاحات سنة 1995 و التي كانت تندرج ضمن سياق سياسي عام، بإصدار قانون جديد ينظم مجلس المحاسبة، يتمثل في الأمر 95-20، و الذي منح لمجلس المحاسبة صلاحيات شاملة لمراقبة جميع الأموال العمومية، مهما كانت الطبيعة القانونية لمسيريها أو المستفيدين منها، و أعاد كذلك لمجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية.

و بالتالي، فإن دراستنا هذه تنحصر في هذا المجال بالذات، و تهدف إلى توضيح الرؤية بشأن العديد من المسائل و القضايا التي تثيرها الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و وظيفته في ظل تطبيق أحكام الأمر رقم 95-20 السالف ذكره.

و يتعين الإشارة هنا، إلى أن هذا البحث يقتصر على تلك الرقابة التي يمارسها هذا الجهاز على تلك الفئة المحددة من الهيئات العمومية و التي حددتها المادة 07 من الأمر السالف ذكره، و لا يخص باقي الهيئات الأخرى التي تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، أي تلك الهيئات الواردة في المواد من 08 إلى 12 من نفس هذا الأمر.

و لمعالجة مختلف القضايا المتعلقة بهذا الموضوع ، كان لزاما علينا دراسة هذا الجهاز من ناحيتين أساسيتين: الناحية الأولى عضوية (الفصل الأول) ، و أبرزنا فيها التطور الذي عرفه الإطار القانوني لهذا الجهاز، مجمل القواعد التي تحكم تنظيمه وتسييره والمركز القانوني لأعضائه و مجال اختصاصاته، أما الناحية الثانية فهي وظيفية (الفصل الثاني)، و تناولنا فيها جميع المسائل المتعلقة بوظيفة الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، و هذا بدراسة أشكالها، القواعد و الإجراءات التي تحكمها و النتائج المترتبة عنها.

و في الأخير، إن الغاية من دراستنا هذه، تكمن في المساهمة بأفكار جديدة في هذا المجال، بما يسمح بمعرفة هذا الجهاز بشكل أفضل، وإبراز طبيعته القانونية

و وظيفته هذا من جهة، و من جهة ثانية حاولنا الكشف عن مختلف العوائق الموجودة في تنظيمه و تسييره و تلك الناتجة عن المحيط الذي يعمل فيه، و محاولة المساهمة كذلك بآراء نراها قادرة على تفعيل دور هذا الجهاز و إعطائه المكانة التي يستحقها كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة، وهذا ما عملنا على إبرازه في خاتمة هذا الموضوع.

Résumé en langue française.

La Cour des comptes est un organe constitutionnel de l'Etat, instituée pour la première fois en Algérie, par l'article 190 de la constitution de 1976 et prévue aussi par la constitution de 1989 dans son article160, et celle de l'année 1996 dans son article 170.

De par sa mission, la Cour des comptes constitue une institution fondamentale pour la légitimation de la gestion financière de l'Etat, son rôle consiste à contrôler les services de l'Etat et ses agents au domaine financier, de contribuer à la consécration d'une gestion financière transparente et de promouvoir l'obligation de rendre compte comme principe de gestion, sa fonction donc, est liée étroitement au régime démocratique, comme toute institution de contrôle.

De ce fait, depuis sa création et à ce jour, la Cour n'est pas à l'écart des évolutions incessantes et des débats continus qui la concernent, elle a été régie, par trois principaux textes législatifs, et à travers lesquels, elle a connu des changements successifs, tant au niveau de son organisation et son mode de fonctionnement, qu'au niveau de ses compétences.

La mise en place effective de cette institution, s'est effectuée dans le cadre de l'application des dispositions de la loi 80-05 du 01 Mars 1980, ensuite, elle fut successivement régie, par la loi 90-32 du 04 Décembre 1990, pour une courte période, puisque cette dernière a été abrogée par l'ordonnance 95-20 du 17 juillet 1995, et qui est en vigueur à ce jour.

Les constitutions de 1976, de 1989 et 1996, adoptent une vision convergente, en arrangeant la Cour des comptes parmi les institutions de contrôle et non parmi les institutions de l'ordre judiciaire, elles comportent aussi, une formulation presque semblable dans ses articles précités, formulation d'ailleurs, qui ne donne aucun signe sur la nature juridique de cette institution, et renvoie cette question aux lois qui la régissent.

Toutefois, les lois qui ont régies successivement, la Cour des comptes ne reflètent pas la même vision, à propos de la nature juridique de cette institution et de ses compétences.

La loi 80-05, a placé la Cour des comptes sous l'autorité directe du président de la république, et lui a donné une compétence juridictionnelle et administrative, par contre dans le cadre de la loi 90-32, la Cour est devenue une institution autonome, sans toutefois lui conférée la compétence juridictionnelle qui existait auparavant, ni la qualité de juge aux membres qui la composent, elle n'exerce qu'un contrôle administratif étroit, ne concernant que les institutions publiques à caractère administratif.

La réforme de 1995 qui s'inscrit dans un contexte politique global, a permis de promulguer une nouvelle loi régissant la Cour des comptes, il s'agit de l'ordonnance n° 95-20, celle-ci attribue à la Cour des comptes une compétence universelle de contrôle sur tous les fonds publics, quelque soit le

statut juridique de leurs gestionnaires ou bénéficiaires, et lui redonnera alors ses compétences juridictionnelles.

Notre étude s'inscrit à ce niveau, et se propose de répondre à l'ensemble des questions se rapportant à la nature juridique de cette institution et de son rôle, les moyens juridiques dont elle dispose pour assumer la mission qui lui est assignée, et ce dans le cadre de l'application des dispositions de cette dernière loi (Ordonnance 95-20).

Il est a signaler à cet égard, que cette étude se limite seulement au contrôle de la Cour des comptes sur les institutions publiques administratives, prévues par l'article 07 de l'ordonnance 95-20, et ne concernera pas les autres organismes justiciables de la Cour, prévus dans les articles de 08 à 12 de cette même ordonnance.

Pour répondre aux questions ci-dessus, il était nécessaire d'aborder dans cette thèse deux aspects essentiels : le premier aspect est d'ordre organique (1ère partie), et dans lequel nous avons démontré l'évolution du cadre juridique de cette institution, étudié l'ensemble des règles de droit la régissant dans son organisation et son fonctionnement, le statut juridique de ses membres et le domaine de sa compétence.

Le deuxième, est fonctionnel (2ème partie), et sous cet aspect, toutes les questions liées à la fonction de contrôle exercée par la Cour, ont été traitées, à travers l'étude des différents types de contrôle, les règles et les procédures les régissant, et les résultats qui en découlent.

Enfin, le but de notre recherche consiste à présenter de nouveaux éléments de réflexion dans ce domaine précis, permettant de connaître au mieux cette institution, sa nature juridique et son rôle, ceci d'une part.

D'autre part, essayer de déceler les entraves existantes au niveau de son organisation et son fonctionnement, et celles qui se rapportent à son environnement, et de contribuer également par des propositions que nous apercevions utiles, afin de permettre à cette institution de jouer pleinement son rôle et occuper le rang qui lui convient, en tant qu'institution supérieure de contrôle financier a posteriori, c'est ce que nous avons essayé de souligner dans notre conclusion.